

“EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN CHILE;
UN ANÁLISIS DESDE EL TRANSPORTE EN EL MARCO DE LOS NUEVOS
PROYECTOS FERROVIARIOS DEL ÁREA CENTRAL DEL PAÍS.”

Ximena Andrea Schnaidt Esterio
Arquitecta

ximenaschnaidt@gmail.com

Director de Proyecto . Malcolm C. Burns

1. introducción

“En los últimos tiempos se observa como, a todos los niveles y a escala europea y planetaria, se profundiza aún más en la plasmación de un entorno económico e institucional que crea las condiciones para una expansión sin precedentes de los procesos de globalización económica. Ello va a tener sin duda una importancia trascendental en la reestructuración del aparato productivo a nivel europeo y mundial, la reconfiguración del sistema territorial y urbano que lo acompaña, la modificación de las estructuras sociales y poblacionales en las que se asienta, y la agudización del impacto que todo ello supone sobre el entorno ecológico en el que este modelo se despliega...serán, pues, las dinámicas externas las que predominen definitivamente sobre las internas a la hora de diseñar el futuro que se avecina”. (Fernández, 1999: 3)

La anterior cita de Ramón Fernández Durán sintetiza el proceso en el que están involucrados hoy prácticamente todos los países, así como las diversas transformaciones que se vienen sucediendo en ellos bajo el marco de la total apertura económica que rige en la era global.

La globalización expande a escala planetaria los territorios que se involucran en la producción y economía mundial. Mercados y manufactura se dispersan por el globo aumentando los trayectos entre los distintos procesos, mientras que los servicios se aglomeran en las hoy llamadas “ciudades globales” (Sassen, 2003). Las largas distancias exigen transportes eficientes para sustentar la dispersión de la producción, y su red de distribución, así como también nuevas estrategias en la ordenación del territorio para organizar la producción regional y el crecimiento de las áreas aglomeradas.

La incorporación de las infraestructuras de transportes y comunicaciones, dos de las llamadas infraestructuras económicas¹, a lo largo y ancho de los territorios son entonces elementos clave para asegurar la inserción exitosa de los territorios en la economía globalizada.

Los países del continente sudamericano mantuvieron un retraso con respecto a los más desarrollados en estas materias, dejadas de lado por necesidades propias de países con menor desarrollo económico, en los que se priorizaban recursos para otras temáticas del bienestar social. Sin embargo en las últimas décadas y frente a la competitividad que exige la globalización, estas han vuelto a las carteras de los gobiernos y del continente, generándose como países y región, nuevas políticas para fomentar su desarrollo y disminuir el déficit de infraestructura que enfrenta el continente, y así poder enmarcarse mejor en el ámbito global.

Con recursos escasos, los países sudamericanos han debido adoptar políticas especiales para el desarrollo de dichas infraestructuras mediante incentivos y atractivos a inversionistas

¹ Las infraestructuras se pueden clasificar en grupos de acuerdo con su función: (i) la infraestructura económica (transporte, energía y telecomunicaciones); (ii) la infraestructura social (presas y canales de irrigación, sistemas de agua potable y alcantarillado, educación y salud); (iii) la infraestructura del medio ambiente; y (iv) la infraestructura vinculada a la información y el conocimiento. Se la puede clasificar también de acuerdo con su cobertura geográfica infraestructura de alcance urbano, interurbano e internacional. (Banco Interamericano del Desarrollo 2000, 3: 13)

privados. De este modo se lograría avanzar en las redes territoriales sin vaciar las arcas fiscales, necesarias para proyectos sociales, como la salud, vivienda, educación, etc.

Chile comprende esta necesidad durante en la época de los 90, cuando se evalúa que de no contar con un sistema de infraestructuras acorde al desarrollo mundial, el país sufriría por competitividad pérdidas que se elevarían a los US\$ 2.300 millones anuales. Para remediar el déficit² y asegurar el desarrollo del país se desarrolló y aprobó en la década de los 90 la Ley de Concesiones, Ley que con algunas reformas, se mantiene hasta el día de hoy. Así, bajo un modelo de inversión privada, con regulación del sector público, se han gestionado y desarrollado carreteras, aeropuertos y otras infraestructuras del Estado. (Rufián, 2002)

Dentro de las iniciativas de esta “puesta al día” de infraestructura el Gobierno de Chile por medio del Ministerio de Obras Públicas (MOP) y a través de su Sistema de Concesiones, se evalúan hoy dos propuestas privadas de ejes ferroviarios en la zona central de Chile. Las dos iniciativas plantean reactivar trazados preexistentes que dejaron de funcionar, como conjunto, a finales del siglo pasado debido a la obsolescencia del sistema y material rodante, perdiendo competitividad frente al transporte rodoviario que se perfilaba como más eficiente y económico.

De estos “nuevos viejos proyectos” uno se enmarca en el ámbito interregional de la zona central de Chile, el tren a “Valparaíso-Santiago”, y el otro “El Corredor Bioceánico”, en el transnacional y continental, impulsado por Argentina y Chile dentro de estrategias comunes de desarrollo sudamericano bajo el programa de Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). Ambos proyectos tienen como objetivo mejorar la infraestructura para el transporte de carga y luego pasajeros, hacia los puertos del Océano Pacífico y Atlántico.

Por la magnitud e interés social que generan en Chile los proyectos ferroviarios ellos han sido repetidas veces carta publicitaria de varios políticos chilenos. Sin embargo al ser planteados y evaluados como conectores entre ciudades y no como parte de una estrategia de desarrollo regional, éstos han encontrado en la factibilidad económica importantes trabas.

A pesar de ello en la era actual se hace indispensable mejorar la infraestructura de transporte, sobretudo en la zona central de Chile, que también ha sido víctima del proceso de aglomeración que sufren las “ciudades globales”, cuyo desarrollo se asocia a un círculo virtuoso de crecimiento y concentración de riquezas económicas y sociales³, que atrae a más población y agentes económicos, provocando el crecimiento continuo de estos puntos estratégicos, urbes que ya sea por su aventajada localización o por procesos históricos se han perfilado como líderes en el mapa mundial y sirven de base para gestionar la compleja red global (Sassen, 2003).

Guardando las proporciones en la escala mundial, podemos ver como hoy la zona central de Chile y su capital Santiago, como ciudad “*gama*” dentro de la red mundial, son actores, y también víctimas de este proceso de aglomeración dentro del país y su región. El crecimiento de las ciudades metropolitanas en las últimas décadas ha sido exponencial duplicado su tamaño, generando problemas en su funcionamiento y organización.

² Según MOP el déficit de infraestructura se estimaba en US\$12.500 para el quinquenio 1995-1999.

³ Según Sassen estas serían urbes que ya sea por su localización estratégica o por procesos históricos se han perfilado como líderes en el mapa mundial

Para la ciudad de Santiago el continuo crecimiento ha llevado ampliar y congelar múltiples veces su límite urbano, principal instrumento hasta el minuto para controlar su expansión. Desde 1994 Santiago conserva un límite urbano fijado en el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS)⁴, perímetro que según la memoria explicativa de la Actualización del Plan Regulador Metropolitano de Santiago, el llamado PMRS 100⁵, y la Cámara Chilena de la Construcción (CChC), ya no deja espacio para continuar con la tendencia de desarrollo que se vive desde algunos años. Esta situación ha llevado que muchos expertos propongan la demarcación de un nuevo límite para agregar los terrenos necesarios que permitan que la tendencia de crecimiento continúe hasta el 2030 y así no paralizar el importante porcentaje económico que la construcción crea en la capital. (MINVU, 2008)

Respecto a la actualización del PRMS 100 y la incorporación de nuevos suelos, existen actualmente múltiples discusiones entre expertos, agentes privados y políticos, reflejadas continuamente en los medios de comunicación. Muchos de los contrarios a una nueva expansión radial de la capital argumentan de que ya es el momento de plantear nuevas guías de crecimiento para la ciudad, y así planificar y ordenar su futuro con una visión más regional. Dentro de estos planteamientos se encuentra la idea de potenciar la planificación de la capital más allá según su área de influencia en la llamada Macro Región Central (MRC), mediante un crecimiento satelital, lográndose un desarrollo del territorio más equilibrado. Este modelo que supondría un apoyo de la infraestructura de transportes, ha sido propuesto y estudiado en distintas épocas, ya sea en su teoría como también en la práctica en planes Estratégicos Regionales de Desarrollo (ERD).

Analizando ambos escenarios en paralelo, el futuro crecimiento de la capital y la zona central, y los proyectos ferroviarios que se están evaluando para ellas, vale la pena cuestionarse el porque aún no ha existido una visión en conjunto, que potencie los proyectos de transporte bajo una visión territorial unitaria.

Debido a que ambas situaciones se encuentran en el ámbito regional, es en materias de Ordenamiento Territorial (OT) que el presente informe tiene énfasis, materia que en Chile, como en la mayoría de los países de la región, es reciente en comparación con la experiencia que se refleja en los países europeos. Debido a la inmadurez respecto al OT en Chile, existen hasta hoy una serie de problemáticas que no permiten su correcto desarrollo; falta de instrumentos de planificación, de políticas adecuadas para una buena coordinación entre entidades y sectores, concentración del poder, verticalidad de funcionamiento, etc.

Por otro lado en el país se ha perdido la visión de la región como principal impulsor de esta materia, en dos sentidos. Por un lado en Chile aún no se reconoce esta escala como la superior para el OT, perdiéndose la visión macro para el desarrollo del territorio. Este enfoque fue seriamente estudiado por pioneros urbanistas chilenos en los inicios del siglo XX, sin embargo su materialización fue diluyéndose con el paso del tiempo, lo que sumado a la preocupación por problemas intrínsecos de la ciudad, culminó en el carácter urbano de las

⁴ El límite del PRMS de 1994, no se ha modificado como límite mismo, pero en los años de 1997, 2003 y 2006, se han agregado y ampliado nuevas zonas y proyectos de desarrollo condicionado, nuevas formas de crecimiento fuera del límite urbano de 1994. (MINVU, 2008)

⁵ Se nombra PMRS 100 debido a que sería la modificación N°100 de la que se ve afectado el PMRS.

política territorial chilena. Y aunque han existido reflexiones para un Santiago Metropolitano como ciudad región, con vinculaciones territoriales más allá de sus límites, que se plantea incluso planes y ERD anteriores de la Región Metropolitana, esto aún no se ha visto reflejado en el planeamiento territorial.

El otro sentido, se refiere a la autonomía y autoridad de las regiones para gestionar la planificación de su territorio. Aunque ésta se inició hace unas décadas con la iniciativa de regionalización y descentralización política administrativa del país en 1974, aún no se ve apoyada por un marco normativo adecuado que respalde la autonomía necesaria para lograr dichos propósitos. Así los roles de planificación se centran en los denominados “sectores” de Gobierno, que aunque cuentan con servicios descentralizados, inciden en que las grandes decisiones recaigan aún en el aparato central.

La materia es relevante y preocupa al Gobierno Chileno, reflejándose en los esfuerzos de los últimos años por apoyar los procesos de descentralización. Así hoy se tramitan en el congreso dos proyectos de Ley que entregarían una mayor autonomía, participación y responsabilidades a los Gobiernos Regionales (GORE). Esto se suma a la propuesta de un instrumento de planificación a escala regional, Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT), cuya responsabilidad sería parte de las nuevas atribuciones de los GORE, y la iniciativa de formular una nueva política de desarrollo urbano para el país.

A pesar de dichos avances, se ha observado durante la investigación que importantes componentes del OT, como los proyectos estructurantes de infraestructura de transporte, seguirán manteniendo su etapa de formulación a nivel central y privada, restándole fuerza al ordenamiento territorial desarrollado por las regiones.

Las responsabilidades fragmentadas y la falta de autoridad del GORE, dificultan la coordinación para un correcto desarrollo del OT, su función como instancia jerárquica en los instrumentos de planificación, así como también para la participación de la ciudadanía, todas condiciones importante para lograr los objetivos de un OT. (Consejo de Europa, 1983)

En la urgente necesidad de infraestructura de transporte que exige la Globalización, Chile decide impulsar dichos proyectos de manera privada y sectorial, bajo la Ley de Concesiones, que a pesar de sus inconvenientes para la planificación, consolidan de manera más expedita las propuestas, al imponer menos procesos y trabas. Así el componente de transporte mantiene vínculos más importantes con el Ministerio de Obras Públicas (MOP) que con los GORE y por tanto con sus herramientas de planificación, ERD y el futuro PROT. Por otro lado las áreas metropolitanas cuentan con instrumentos específicos de planificación a su escala, PMR, y aunque en un futuro estas debiesen estar subordinadas al PROT, serán las primeras por su carácter más vinculante las que determinen el desarrollo de la región, puesto que el PROT sería un instrumento más coordinador que vinculante. (Ubilla y Arenas, 2012: Entrevista)

Dado al presente interés y necesidad por desarrollar la infraestructura de transportes del país y así mejorar su situación en la red global, y los importantes efectos que éstos podrían tener en el desarrollo de las regiones y ciudades, en especial para la RMC y Santiago, es que la presente investigación tiene su foco en dicha relación.

1.1 *objetivo general*

La importancia de la infraestructura de transporte y los impactos en los procesos urbanos y territoriales que ellos tienen, han convertido a ésta en un componente estructurante de la planificación territorial en países avanzados en la materia.

La relación entre el transporte y crecimiento económico en Chile, Latinoamérica y otros países en desarrollo, ha generado urgencia y prioridad para su implementación, obteniéndose como resultado modelos de gestión que facilitan la rápida ejecución de dicha infraestructura, a manos de sectores y privados, desvinculando la génesis de las redes de transporte con el desarrollo de la planificación territorial del país.

Actualmente se esta modificando la estructura de la planificación territorial chilena, agregando nuevos instrumentos y leyes para que se posibilite un mejor ordenamiento territorial a manos de los GORE.

El objetivo general del trabajo es entonces investigar sobre la planificación territorial en Chile y la relación que existe y se plantea desde la visión de la infraestructura de transportes y las nuevas iniciativas de OT, tomando como casos los nuevos proyectos ferroviarios para la región central del país.

Para una correcta comprensión de la materia será importante investigar y tratar los temas que se consideran como objetivos específicos.

1.2 *objetivos específicos*

- Comprensión de la globalización y la relevancia de los sistemas de transporte en el proceso.
- Comprensión de los procesos de desarrollo de la zona central de Chile, ligado a los ejes de transporte estudiados.
- Crecimiento y desarrollo de las áreas metropolitanas de Valparaíso y Santiago.
- Análisis de los instrumentos de planificación y los sistemas de gestión actual.
- Análisis de los proyectos de transporte, en este caso ferroviarios y las posibilidades que estos puedan entregar para el desarrollo de la región.
- Análisis de las propuestas de leyes en relación a los GORE e instrumento PROT
- Comprensión del OT, análisis de su aplicación y casos ejemplares.

1.3 *hipótesis*

“Los sistemas de gestión privados para el desarrollo de la infraestructura de transportes en Chile han potenciado la sectorización y desvinculado de planificación territorial a éste como componente estructurante del orden del territorio”.

1.4 metodología

La investigación fue realizada mediante una metodología cualitativa, con carácter de investigación, por medio del estudio de material bibliográfico, tesis, leyes, históricos, prensa, propuestas y marco normativo, reforzada con entrevistas a expertos en la materia de OT, del sistema de concesiones y de los proyectos ferroviarios propuestos en Chile. Para finalizar con un análisis del OT en Chile y sus deficiencias en cuanto a la planificación en relación a la infraestructura de transporte. Así el trabajo se estructura de la siguiente manera:

1.4.1 estudio bibliográfico y del material recolectado

El trabajo se inicio con el estudio de material y estado del arte en cuanto teorías de transporte planificación territorial, transporte, globalización, historia de visiones económicas de Chile y Sudamérica mediante a bibliografía de autores reconocidos en la materia.

Con un enfoque más específico se estudiaron por medio tesis que trataran sobre teorías y tendencias con respecto a la planificación territorial mundial y su relación con las estructuras de transporte.

Se investigó sobre la historia de la planificación territorial en Chile, pasada, actual y propuesta, con material público de gobierno en medios electrónicos, así como también en artículos, tesis y prensa que trataran la materia. Se hizo hincapié en materias de OT. Se revisaron también los ERD e instrumentos actuales, así como otros estudios, para la región Metropolitana y de Valparaíso.

Se estudiaron los proyectos ferroviarios tratado; su historia, las propuestas pasadas y actuales, mediante la información entregada por el Sistema de Coordinación de Concesiones chilena sobre los nuevos proyectos ferroviarios en Chile, así como también material de microfilms del archivo de SECTRA y material público disponible en prensa e Internet al respecto.

1.4.2 entrevistas a expertos

Se realizaron algunas entrevistas directas y vía correo electrónico a expertos en Chile. Dentro de los especialistas contactados se encuentran:

- Lorena Herrera, encargada de negocios en la unidad de nuevos proyectos de la Coordinación de Concesiones MOP. Encargada de proyecto “Corredor Bioceánico Central” (lorena.herrera.o@mop.gov.cl)
- Pedro Varas Valdés, de negocios en la unidad de nuevos proyectos de la Coordinación de Concesiones MOP. Encargado de proyecto tren Valparaíso-Santiago. (pablo.varas@mop.gov.cl)
- Gerardo Ubilla, encargado PROT Región Metropolitana. (gerardo.ub@gmail.com)
- María Antonieta Sepúlveda Navarrete. Asesora del Departamento De Políticas y Descentralización. División de Políticas y Estudios. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). (mariaantonieta.sepulveda@subdere.gov.cl).

- Federico Arenas Vásquez. Geógrafo. Doctor en Ciencias Económicas y Sociales, mención Geografía. Profesor y Subdirector, Instituto de Geografía, P. Universidad Católica de Chile. Instituto de Geografía. Pontificia Universidad Católica de Chile (farenasv@uc.cl)

1.4.3 análisis a partir de la investigación realizada

A partir de la información recolectada se analizó el estado del Ordenamiento Territorial en Chile desde la visión del transporte, para concluir los problemas que existen para incorporar los proyectos de transporte, en este caso ferroviarios, como parte el Ordenamiento Territorial de la región y complementando el desarrollo y crecimiento de una MRC más equilibrada.

2. antecedentes

2.1 globalización

“El imperio de Alejandro no sólo diseñó la política sino la escultura de Egipto y del Norte de la India; los mughals y los mongoles dieron formas a grandes áreas de Asia; las migraciones bantúes poblaron la mitad del continente africano. Los estados islámicos se extendieron de Marruecos hasta Indonesia; la cristiandad es fuerte en todos los continentes; el budismo, que tiempo atrás migró desde la India a gran parte del Este y Sudeste de Asia, ahora se puede encontrar en Europa y África y también en las Américas. Los judíos, guajaratis, sikhs y chinos viven en diásporas globales. Los comerciantes de la ruta de la seda han cambiado el estilo de la vestimenta de la elite italiana y alguien trajo alfarería china para los entierros en las tumbas de swahili. Piénsese en los mercaderes mande de la Sahel; los navegantes ingleses, holandeses, italianos e ibéricos de la Era de la Aventura; o los polinesios, que fueron los primeros en poblar el Pacífico: somos una especie viajera como arraigada.” (Appiah, Prólogo)

En el relato de K. Anthony Appiah se evidencia como desde la antigüedad la humanidad se ha desplazado grandes distancias en busca de comercio, materias primas, conquista de territorios, entre otros. Las consecuencias de estas migraciones e intercambios fueron la expansión de imperios y con ello la mezcla e influencia de culturas en las distintas civilizaciones del planeta.

La internacionalización y sus efectos incrementaron con el paso de los siglos, sin embargo las distancias, las fronteras naturales y políticas, aún establecían limitantes. Con los avances en tecnologías de transporte y telecomunicaciones de las últimas décadas, y con la apertura política de los países, estas barreras fueron sobrepasadas expandiendo a escala global la influencia cultural y comercial. Así, lo que sucede hoy en cualquier sitio del mundo está presente donde vivamos, en los medios de comunicación, en el comercio, costumbres o educación.

Este proceso es el que distinguimos hoy como “globalización”, expresión que para Wikipedia, la enciclopedia universal actual redactada “on-line” por usuarios de cualquier nacionalidad, significa *“un proceso económico, tecnológico, social y cultural a gran escala, que consiste en la creciente comunicación e interdependencia entre los distintos países del mundo unificando sus mercados, sociedades y culturas, a través de una serie de transformaciones sociales, económicas y políticas que les dan un carácter global. La globalización es a menudo identificada como un proceso dinámico producido principalmente por las sociedades que viven bajo el capitalismo democrático o la democracia liberal y que han abierto sus puertas a la revolución informática, plegando a un nivel considerable de liberalización y democratización en su cultura política, en su ordenamiento jurídico y económico nacional, y en sus relaciones internacionales”* (Colaboradores de Wikipedia, Septiembre 2012)

La anterior definición da cuenta de que la Globalización considera y afecta distintas áreas de la sociedad, sin embargo se puede encontrar en el factor económico la raíz del proceso global. La total apertura de los mercados a nivel mundial marca el inicio de este nuevo periodo, concretándose así el paso del comercio internacional al global, con una significancia cultural similar a lo ocurrido con el paso de la autarquía, o autoabastecimiento, al comercio internacional. Seguramente por su origen económico la real academia española concibe la definición de Globalización como la *“Tendencia de los mercados y de las empresas a extenderse, alcanzando una dimensión mundial que sobrepasa las fronteras nacionales.”* (Diccionario de la Lengua Española)

Como en la competencia de todo mercado, la Globalización ha exigido sus participantes a mejorar los precios de sus productos, y por ende de las distintas fases que lo componen, lo que se ha traducido en la búsqueda de la localización de materias primas económicas, mano de obra e impuestos competitivos, así como también de una situación política y social que garantice la seguridad de sus inversiones. El resultado de estas estrategias a escala global se ha materializado en la dispersión del proceso productivo, mientras que su gestión, los procesos terciarios, se han concentrado en las grandes aglomeraciones o ciudades globales, donde existe una mejor calidad y facilidad de servicios. Esto ha exigido a que el transporte y los medios de comunicación extiendan y mejoren sus condiciones en la red global.

El transporte se transforma entonces en uno de los pilares de este proceso global (Fernández, 1999), ya que con la mejora de su eficiencia y eficacia ha justificado las localizaciones distantes de sus procesos, como también de su gestión posibilitada por los avances en los medios de comunicación. Es por lo mismo que el mercado global exige hoy a sus competidores ponerse al día en materias de transporte.

2.1.1 del comercio internacional al global

El comercio transnacional tiene sus raíces en el tráfico de especies desde distintos rincones del mundo realizado por los mercaderes. Tras la revolución industrial, gracias a las nuevas tecnologías, se logró aumentar la producción y el traslado de productos con nuevos y mejorados medios de transportes, así el comercio alcanzó una escala continental e intercontinental.

La siguiente de las revoluciones tecnológicas fue la producción en serie, la llamada Época Fordista asociada a grandes líneas de ensamblaje, dentro de una misma fábrica, lográndose construir con mayor velocidad y menor costo grandes lotes de maquinarias, equipos y bienes de consumo, generando una mayor accesibilidad de compra en todos los hogares del mundo y una ampliación del mercado. Así, como describe un documento de la “Organización de los Estados Americanos”, *“esta innovación cambió la forma de vida de la población en el mundo y los sistemas de comercialización y transporte”*. (OEA, 1995: Cap. 1)

La necesidad de trasladar los bienes de consumo desde su punto de producción hasta el destino de su venta, multiplicaron las necesidades de transporte, como también nuevos procesos de gestión y asentamientos de las empresas. En sus inicios estos se concentraban en las mismos centros de producción, o alrededores inmediatos, ya que no se contaban con los medios de comunicación actuales. Esto influyó en el desarrollo de ciudades monoproductivas o industriales que crecieron por y gracias a estas fábricas. Un ejemplo claro es la ciudad de Detroit con la industria del automóvil. La producción Fordista demandó más trabajadores, aumentando la demografía de las ciudades y regiones en donde se desarrollaba la industria, que crecían a la par con la extensión del mercado de sus productos posibilitada por el desarrollo de los medios de transporte.

La era Fordista fue interrumpida por nuevos avances en el sistema de producción, medios de comunicación, transporte y por cambios político-sociales como la apertura de bloques anteriormente cerrados al mercado mundial, sobretodo tras la caída del muro de Berlín. El efecto de dichos cambios fue el inicio de una nueva revolución comercial.

En los años 70 dos países son pioneros y marcarían los inicios de la era global con nuevos sistemas de producción. Japón se introduce con fuerza en los mercados internacionales con un importante aumento en la fabricación, y los EE.UU. expanden al mundo el proceso de producción. Con ello comienza la época Post Fordista.

Debido a la carencia de recursos naturales y de espacio⁶, la industria japonesa se vio obligada a trabajar con líneas de producción muy pequeñas, celdas de producción, así la fabricación de piezas se tuvo que externalizar, para sólo ensamblarse en la misma industria en su fase final. Las economías de escala las obtuvieron por medio del abastecimiento, especialmente de materias primas, y en la distribución, consiguiendo cada vez mayores participaciones de mercado. Para ello desarrollaron una nueva industria naval con gran capacidad de carga e iniciaron la fabricación de componentes estandarizados, los que con pequeños cambios servían para modelos nuevos y otros productos orientados a segmentos de mercados completamente diferentes.

En los EEUU el rápido incremento de los salarios y reglamentos obligaron a las empresas a buscar proveedores más económicos. En un inicio para parte de la fabricación de productos derivados de la industria liviana (textil, vestuario, calzado, plástico, etc.), para los cuales se subcontrataban servicios muy específicos.

A medida que base industrial se desarrollaba, aumentaron las contrataciones de servicios y empresas, trasladando con ello el proceso completo de la fabricación a nuevos destinos en la ultramar. Y luego, tras la incorporación de nuevos países en los mercados, comienza la

⁶ Japón es un país montañoso y sólo el 25% del territorio es habitable.

competencia por realizar cada uno de los servicios que componen la fabricación de un producto o servicio final.

En 1978 se abrió al mercado uno de los países más relevantes en la era actual, China Continental, y en los años 80 se sumaron al mercado la mayoría de los países del sureste asiático (Malasia, Filipinas, Indonesia, etc.). También se incorporan en esta época las grandes empresas europeas, aumentando la demanda de servicios y el comercio internacional. En los 90 se incorporan India, Vietnam y prácticamente todo el Asia. En esos años también se abren al comercio internacional los países de América Latina, de los que sólo Chile y, posteriormente, México habían iniciado años antes su proceso de apertura. Tras la caída del Muro de Berlín también se incorporaron los países de Europa Oriental.

Podemos decir entonces que, casi sin excepción, actualmente nos encontramos en un mundo abierto al comercio y a la competencia internacional. Esta situación fuerza a que empresas deban competir con otras localizadas en cualquier parte del mundo, debiendo transformar sus ventajas comparativas en ventajas competitivas.

2.1.2 exigencia, prioridades y oportunidades de la globalización

En la era de la globalización son los países con estados modernos y democráticos, pocos propensos a la corrupción, con poblaciones más educadas y sanas, con sistemas de toma de decisiones descentralizadas, pero sobretudo, con infraestructuras de comunicación y transporte, los que están mejor preparados para formar parte de la economía mundial. (Rufián, 2002)

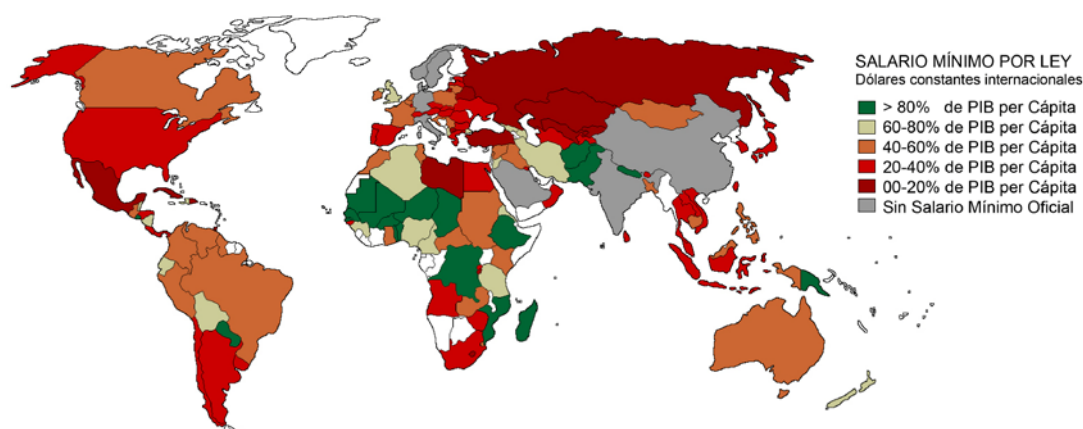
La apertura al comercio exterior exige, a nivel mundial, una menor ingerencia del rol del Estado en varios aspectos. Además de diseñar una serie de medidas macroeconómicas que permitan a las empresas desarrollar ventajas competitivas sin restricciones, estos deben desregular los mercados de los factores productivos (materias primas, productos intermedios o finales), de servicios, comunicaciones y transporte, así como también posibilitar la privatización de las empresas y de algunos servicios públicos, y en muchos casos, de infraestructura o al menos su operación. Este proceso de cambios se inició en la década de los 80 en los EEUU y el Reino Unido, continuado en la mayoría de los países, incluso en los con mayor tradición socialista.

Para naciones centrales, las de mayor desarrollo, adoptar estas medidas significa la oportunidad de la internacionalización de sus empresas en los mercados financieros mundiales, la consolidación de equilibrios macroeconómicos, la ampliación y mejora de su infraestructura, etc. Para los de reciente desarrollo, la adopción de estas medidas es relevante debido a que la globalización de la producción viene acompañada de flujos de capital y de inversión directa en ellos, lo que significa consolidarse, equilibrar sus sistemas económicos, mejorar su infraestructura, sistemas laborales, etc. En resumen es la oportunidad de crecer

tanto para países como regiones, así como de abrir oportunidades a sus empresas y habitantes.

Si bien el clima político, social y económico inciden fuertemente en el riesgo país, y por tanto en la tasa de descuento con que evalúa una empresa posibles inversiones, las grandes ventajas en los mercados de producción globalizados se obtienen por medio de los factores que afectan al costo, y/o calidad, de los productos y servicios, lo que se traduce los costos de producción, mano de obra y costo de materia prima. Ambos factores acentúan su importancia y se transforman en prioridades para la decisión de localización en la manufactura y servicios, debido a que la tecnología y capital tienen hoy alta movilidad.

Figura 1. Mapa mundial de salario mínimo por ley.



Fuente: <http://www.enelmargen.org/2011/10/decretando-hacia-la-prosperidad.html>

Como la mano de obra (Figura 1) y materias primas se extienden de manera heterogénea en el mundo, conformando un mercado imperfecto, son el transporte y su infraestructura los medios para aprovechar las ventajas económicas que brinda un lugar u otro. Si bien las distancias pueden distorsionar los valores de los productos, la disminución de costos en el transporte por la utilización de economías de escala, posibilitadas por grandes barcos y a la contenerización (los containers permiten una mayor eficiencia debido a que facilitan y hacen más rápido el cambio modal), han permitido mantener las ventajas comparativas que se dan en los distintos países, potenciando la competencia mundial.

Ya que “La liberalización comercial permitió asignación más eficiente de recursos; los estándares internacionales y la homogeneidad de los productos aceleraron la competencia mundial; las telecomunicaciones y el transporte son las herramientas necesarias para transferir información y bienes.” (Ferrando, 2010: 3)

La infraestructura de transportes de un país y su eficiencia en la conexión con el ultramar se convierten entonces en exigencia para entrar en la competencia mundial, y la inversión en ellos proporcionará oportunidades futuras, sobretudo debido a que los costos de mano de obra, por políticas locales como las del sueldo mínimo, tenderán a incrementar a medida que esas regiones vayan desarrollándose. Es por lo mismo importante gestionar la eficacia y eficiencia de los medios de transporte, puesto que mientras éste presente ventajas en su velocidad y costos la región podrá seguir compitiendo en el mercado global.

Lo anterior lo recalcan varios investigadores, como Sassen (2003), en donde concluye que *“El transporte y costos de producción representan entonces un factor relevante en la competitividad de un país. La competitividad de un país en el mercado mundial se basa entonces en el costo de producción y del transporte”*.

2.1.3 los efectos territoriales de la globalización

“El transporte no es sólo consecuencia y aplicación de innovaciones tecnológicas, es una construcción social por el incremento de la velocidad que introduce nuevos conceptos de espacio y de tiempo, es un principio de ordenación espacial, ya que los asentamientos urbanos se realizan también por el establecimiento de las redes que lo sirven, irrigan, informan y organizan, y por tanto es un componente de las dinámicas territoriales.” (Miralles-Guasch, 2002: 15)

Diversos autores han estudiado como se manifiestan en el territorio los nuevos procesos comerciales de la globalización. La formación de ciudades globales y su concentración de actividades y poder en áreas estratégicas del territorio (Sassen, 2003), han acelerado el desarrollo urbano de las mismas creando nuevas problemáticas en el territorio. Por otro lado la dispersión geográfica de las actividades productivas y su gestión simultánea ha generado cambios espacio temporales. Conceptos en la variación de “espacio-tiempo” de Braudel, “espacios de flujos” de Castells y “territorio de redes” de Wallerstein reflejan los cambios que han provocado en el territorio la modernización y la ampliación de las redes de transporte y telecomunicaciones.

2.1.3.1 las grandes aglomeraciones

Algunas reflexiones con respecto a las nuevas tecnologías de comunicación concluían que el territorio se fragmentaría de igual manera que los procesos productivos y gestión de las empresas, “sin embargo -como señala Sassen- esto es también una economía espacial que revela la necesidad de sitios estratégicos con vastas concentraciones de recursos e infraestructura, sitios que están situados en territorios nacionales y que son mucho menos móviles que lo que sugieren muchos de los comentarios sobre la economía global”. (Sassen, 2003)

La dispersión territorial de la producción de empresas multi-establishment ha incrementado la complejidad de los procesos de gestión, creándose la necesidad de contar con servicios altamente especializados en un mismo lugar, así los centros de operaciones de las compañías se localizan en puntos neurálgicos, donde existen los mejores y la mayor variedad de servicios especializados para coordinar planificación, administración interna, distribución, marketing y otras actividades propias de las centrales, así como también donde se ofrezcan cualidades urbanas y garantías de políticas transnacionales. Son estos nuevos complejos de servicios a la producción, más que la antigua concepción de empresa central de la época Fordista, los que se benefician y necesitan ubicarse en donde exista mayor concentración de ellas, a pesar de contar con centros productivos a grandes distancias.

Así la aglomeración de servicios no se produce al azar, esta se ve influenciada por aspectos territoriales concretos, en lugares en donde ya existía un desarrollo de servicios especializados o de capital humano, un buen sistema de infraestructuras previas o desarrollo histórico relevante.

La aglomeración de servicios especializados e industriales deben su nacimiento e incrementada necesidad a que en los últimos años las empresas han externalizado y comprado estos servicios a un ritmo acelerado, y al aumento de sedes empresariales en ciudades específicas y por tanto mayor oferta para este tipo de trabajos. (Sassen, 2003).

Se produce entonces un círculo virtuoso, ya que el aumento de sedes empresariales en lugares de externalidades positivas, crea la necesidad de generar más servicios especializados lo que atrae a su vez a la localización de más empresas en esa área. Esta aglomeración se da en casi todas las firmas mundiales incluso las que podrían pensarse más móviles como las industrias de la información, que en suposición podrían buscar localizaciones más económicas, pero ellas necesitan igualmente estar cerca de otros servicios especializados. Así una empresa puede atender a sus clientes a distancia, pero esta misma depende de servicio de la proximidad con otros especialistas, como abogados, programadores, diseño, contadores, etc.

Las urbes en que sucede esta aglomeración en niveles máximos son las que Sassen denomina ciudades globales, y según la misma, éstas se materializan en lugares específicos debido a que la dispersión espacial de la actividad económica necesita y tiene lugar bajo una continua concentración en el control, propiedad y apropiación de ganancias, (Sassen, 2003).

2.1.3.2 *las redes globales de transporte*

El territorio, en las redes globales de comunicación, le ha ganado al tiempo, concluye en Manuel Castells (1996) en su planteamiento del “espacio de flujos”. Esto en sentido de que la producción ya no es en cadena sino que en paralelo en varias localidades planetarias.

Distancias operativas y productivas se han apoyado y exigido el desarrollo de sistemas de redes y flujos, medios de comunicación y físicos. Éstos últimos se han manifestado en el territorio como infraestructuras de transporte que interconectan la red global por vía terrestre y marítima. Así se ha consolidado una red de trasportes interconectada, distintos ejes que entre cruzados se expanden en los territorios creando flujos desde el interior al exterior de una región. Importante papel en ello juegan hoy los puertos que sirven nodos de conexión entre el ámbito global y el local.

La relevancia de estos nodos o “hubs” de la red mundial, radica en que el transporte marítimo es el medio más eficiente de la actualidad, al poder trasladar por un precio menor cantidades importantes de carga a cualquier punto del mundo. (Martner, 1999)

Claramente el rol de los puertos ha sido siempre importante, transformándose en puertas claves del territorio para el intercambio de mercancías así como también importantes lugares de intercambio cultural. Por lo mismo las principales ciudades-puertos tomaron posiciones relevantes en el pasado, que con éxito continuo, se han mantenido hasta el día de hoy como ciudades, y también territorios, dominantes en la red global.

Actualmente el perfeccionamiento de la infraestructura y medios de transporte, así como con la incorporación de innovaciones que mejoran la eficiencia de los traslados, como la contenerización, así como la mejora por medio de los operadores, han cambiado la relación del puerto con su territorio abastecedor, su “Hinterland” (“tierra de atrás”). Hoy los puertos son articuladores de un mayor territorio red, comunicando su “Foreland”, su área de influencia, con un Hinterland cada vez mayor, ampliando la zona de producción y económica de la región, gracias a rápidos y eficientes transportes que a través de un puerto sirven al mundo entero.

En países periféricos como Chile es importante mejorar y ponerse al día la vinculación del territorio con sus puertos, para así equilibrar su situación con los países desarrollados, que ya contaban con una infraestructura acorde, y no quedar fuera del mercado de la globalización.

2.1.3.3 *la relación entre puerto y territorio*

La noción clásica de Hinterland es el radio de influencia de un asentamiento, ciudades, áreas productivas o puertos, “tierra de atrás” en que producen productos que sirven a su centro, nexo comercial del territorio.

El mayor cambio ocurrido en el proceso de Globalización al respecto, es el área que abarca el Hinterland de un asentamiento. Antiguamente la “tierra de atrás” se vinculaba a un punto al que servía los productos que allí se producían, sin embargo si se alejaba de esta área lo más probable es que sirviera a otro polo de atracción. Medios de transporte más eficientes, mayor infraestructura y los containers, han rebasado el límite del Hinterland local o cautivo a una

extensa región, en este caso puertos, donde las distancias importan cada vez menos, mientras que el precio y velocidad en el traslados sean los adecuados.

Los containers, su rápido y fácil traslado, su posibilidad de montar en distintos modos de transporte como ferrocarriles, camiones o barcos, han transformado la forma de operar del puerto y su Hinterland. Así cambió el concepto de traslado de puerto a puerto, al de puerta a puerta, o sea desde el mismo lugar de producción hasta el punto de venta sin ninguna intervención en la carga misma, disminuyendo el tiempo de traslado.

La ruptura de carga, o sea la etapa en donde la mercadería debía ser almacenada y esperar para su embarque, provocaba importantes demoras y extendía la estadía en el puerto, aumentando los costos, además disminuía las posibilidades de cambios modales en su traslado hasta allí. Con ello se requería de bodegas y centros de acopio en los puertos, así como también de las áreas productivas cercanas a los puertos.

En la época del proteccionismo, que se explicará en el capítulo a continuación, la función del puerto sudamericano decayó y mucho, sobretodo los menores, y así sus conexiones con el territorio se debilitaron. En esta época primó el modelo de desarrollo “hacia adentro” basado en la sustitución de importaciones (ISI), o sea el país producía gran parte de su demanda. Así se establecieron pocos vínculos con el exterior, el puerto se cerró a su “Foreland” y debilitó simultáneamente su zona de influencia interna o “Hinterland”.

Recuperar la falta de conexión de las redes que conectaban los interiores con el exterior de los países sudamericanos es el día de hoy, en el marco de la globalización, un importante desafío. Los proyectos ferroviarios que se estudiarán son parte de ello.

2.2 infraestructuras de transporte y procesos de regionalización en sudamérica

El territorio sudamericano se integró, como total, con retraso en el mercado de la era global. Una serie de acuerdos y procesos políticos causaron, tras las guerras mundiales, el cierre de los mercados sudamericanos hacia el comercio exterior, alejando al continente de las tendencias mundiales.

La época de la posguerra llevó a los países sudamericanos a adoptar una postura común de proteccionismo, a concentrarse en el autoabastecimiento, con ciertas estrategias de desarrollo y comercio intrarregional, en la primera época del llamado Regionalismo, pero que finalmente no se materializaron. El fracaso de la medida y los problemas económicos, detonaron la necesidad de integrarse a la economía global. Las estrategias regionales se desarrollaron nuevamente pero a modo de asociaciones y grupos económicos, para así en conjunto encarar mejor la competencia internacional. Este Nuevo Regionalismo, se desarrolla con principios

similares, pero con las aperturas económicas y políticas necesarias para lograr desarrollar las teorías que antes quedaron en el papel.

Uno de los efectos negativos del Regionalismo fue la desintegración física que sufrió Sudamérica. Las infraestructuras de transporte quedaron estancadas y al momento en que el continente entra a la era globalizada éstas ya no estaban acorde a las exigencias mundiales. En la época del Nuevo Regionalismo los Estados han tenido que enfrentarse unidos y desarrollar estos temas como continente, que se han materializado en una serie de acuerdos y políticas regionales.

2.2.1 el regionalismo en sudamérica

Los intereses y lazos de los países sudamericanos se iniciaron desde la era de la conquista reforzándose sobretodo en la época de la Independencia. Los objetivos políticos iniciales comunes fueron germen de la integración regional que se han ido manifestando en América Latina en los distintos periodos de su historia.

Tras las Guerras Mundiales la situación global generó en los países latinoamericanos una visión pesimista para las importaciones, se cuestionaron los mercados privados y la preocupación sobre la presencia de las empresas extranjeras aumentó. Bajo estas premisas los países latinoamericanos se volvieron proteccionistas e impulsaron el modelo de Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI), las producciones de industrias nacionales aumentaron entre un 150% y un 200% (BID 2000⁷), la planificación se volvió sumamente estatal y el sector público intervino directamente en los mercados.

Con la idea de superar las limitaciones de un mercado modelo ISI, se intento impulsar una integración regional, el llamado Regionalismo, para crear un mercado en conjunto que eliminase las barreras en el comercio intercontinental, pero manteniéndolas o aumentándolas para los países externos. El fin era desviar las importaciones de terceros países y reemplazarlas con la producción intrarregional, potenciando la exportación de sus industrias y por ende la economía de la región. Pero el mecanismo de liberación para el continente no era tal, ya que aún se mantenía como base económica la protección del producto nacional debiendo establecerse, bajo lentas negociaciones, un listado de selectivos productos intercambiables, para no afectar la producción nacional. Esto incluso debilitó más a los países menos desarrollados de la región⁸.

El modelo ISI se sostuvo unas décadas pero comenzó a hacer crisis en los 50, ya que dependían de mercados nacionales reducidos, en la opinión varios expertos, para dichos propósitos. Para mejorar la situación y el comercio intrarregional, comienza el debate y formación para el Mercado Común Latinoamericano, que culminó en 1960 con la formación de

⁷ Banco Interamericano del Desarrollo (BID)

⁸ Con excepción de los países de América Central.

Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y más tarde el Grupo Andino (GA)⁹ en 1969, a pesar de ya formar parte de la ALALC y argumentando que una verdadera integración latinoamericana comenzaba con una integración subregional. La falta de coordinación económica, la rigidez y exigencia para los plazos y mecanismos que no permitían otras formas de negociación a estos organismos, además de considerar el comercio de los bienes y no de servicios ni otros productos negociables, hacen que en 1980 se reemplace la ALALC por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que flexibilizó el sistema al no imponer ni zonas ni plazos y además de políticas que posibilitaban la integración y negociación con países fuera de la zona.

A pesar de que estos nuevos modelos se perfilaban como correctos para incrementar el crecimiento de la economía regional, la crisis de la deuda de los años ochenta detonó una gran recesión en América Latina. El poder de compra disminuyó y por lo mismo las importaciones, y como estas eran el otro lado de las exportaciones, la crisis sentenció esta primera era de Regionalización. Los acuerdos formales de integración entraron en crisis, lo que con las nuevas estrategias mundiales basadas en la apertura de mercado, precios relativos y correctos, la desregulación y privatización, etc., presagiaban un retroceso para la integración regional.

Sin embargo a finales de los años 80 y comienzos de los 90 aparece el Nuevo Regionalismo, con distintos objetivos y modalidades. A pesar de los temores de los expertos por los sucesos pasados, la nueva estrategia contaba con un papel instrumental acorde, que incluía la apertura a los mercados mundiales, la promoción de la iniciativa privada y la desvinculación del Estado en relación a la actividad económica directa, favoreciendo a éste su rol como ente fiscalizador, promotor y de protección social.

El Nuevo Regionalismo formó así parte del proceso de liberalización, respaldando los mercados uni y multilaterales que se creaban en la región bajo acuerdos regionales que facilitan y potencian el comercio. Esto no sólo favoreció a los países con acuerdos compensatorios de reciprocidad de aquellos mercados, sino que generó un espacio de valores delimitados y familiares, equilibrando los costos, creando y reforzando una competencia más simétrica en la arena internacional. Los convenios regionales generaron efectos dinámicos que a mediano y largo plazo, fueron ganancias más significativas que las estáticas inmediatas.

Bajo el marco de la ALADI se negociaron los nuevos Acuerdos de Complementación Económica y nacieron en 1991 el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), formado por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, que evolucionó hacia un mayor nivel de integración con el objetivo de convertirse en un mercado común, al que luego se incorporaron de manera especial Chile y Bolivia. Al mismo tiempo el Grupo Andino formó una unión aduanera con un área de libre comercio, se conformó así la Comunidad Andina quienes establecieron un

⁹ ALALC estaba compuesto por México y los países sudamericanos, excepto Guyana, Surinam y Guyana Francesa; El MCCA por Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica y el GA por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Chile fue miembro entre los años 1969-1976 y desde el 2006 es un Estado asociado.

objetivo común para el 2005. Los acuerdos desarrollados en la época de los 90 se muestran en la tabla 1.

Tabla 1. “Acuerdos Preferenciales Recíprocos en América Latina y Caribe en los años 90”

acuerdo	fecha
Comunidad del Caribe (CARICOM)	1989
Chile - México	1991
Mercado Común Centroamericano (MCCA)	1990
Chile - Venezuela	1993
Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)	1992
Colombia - Chile	1993
Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	1991
Costa Rica - México	1994
Grupo de los Tres (G-3)	1994
Bolivia - México	1994
Chile - Ecuador	1994
Comunidad Andina	1998
Chile - MERCOSUR	1996
Bolivia - MERCOSUR	1996
Canadá - Chile	1996
México - Nicaragua	1997
MCCA - República Dominicana	1998
CARICOM - República Dominicana	1998
MCCA - Chile	1999
México - Unión Europea	2000
México - Israel	2000
México - Triángulo del Norte (El Salvador, Guatemala, Honduras)	2000

Fuente: Elaboración propia en base a información IIRSA

La creación de bloques regionales dio como resultado una “marca registrada”, que respaldaba como grupo a los países miembros frente a un escenario de política de apertura y competencia, facilitándoles la obtención de recursos por medio de entidades bancarias, así como también haciéndolos más atractivos para los capitales extranjeros a modo de inversión directa. Negociando como bloque se abrieron mejores expectativas y un mayor impacto en las negociaciones internacionales.

Los mercados regionales generaron ejes de flujos entre sus países, lo que se materializó con una serie de corredores importantes en el continente, conocidos generalmente por el nombre del mercado que lo tiene como espina dorsal. Ello requirió de una mayor cooperación regional, ya que la profundización en los mercados y la interacción en los cruces fronterizos, incrementó la demanda por el desarrollo de la infraestructura regional, bajo enfoques más generales e integrales.

Podemos asegurar entonces que a pesar de las experiencias en el pasado, y de escepticismo de algunos expertos, en este periodo las fuerzas centrípetas de la Regionalización han apoyado y han sido igualmente importantes que las fuerzas centrifugas de la globalización. Esto se demuestra con el hecho que tras los nuevos acuerdos de libre comercio recíprocos e

integración, los aranceles de los países sudamericanos tuvieron bajas importantes, en general de un 22,9 a 12,6% en los aranceles, entre los años 80 y 90 (Tabla 2), se integraron como miembros en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y abrieron cuentas de capital. Así mediante a cambios políticos y nuevos tratados Sudamérica se incorporó al mercado global.

Tabla 2. “Evolución de Aranceles en Países Sudamericanos”

País Año	Arg.	Bol.	Brasil	Chile	Col.	Ecua.	Par.	Perú	Uru.	Ven.	General
1990	20,9	9,7	30,2	15	15	32,9	16,9	25,9	27,7	17,6	22,9
1998	13,9	9,7	14,6	11,6	10,9	15,5	11,5	13,5	12,2	11,9	12,5
2000	13,7	9,7	14,1	9	9	17,7	11,6	13,5	12,4	12,3	12,6

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de IIRSA.

Las tendencias regionales no son sólo latinoamericanas, ya que a finales de la época de los 90 prácticamente todos los miembros de la OMC formaba parte de uno o más acuerdos regionales (OMC, 1995), demostrando que ambas fuerzas son hoy dimensiones complementarias del desarrollo dinámico del mercado capitalista. (Oman, 1998).

2.2.2 el desarrollo económico y de infraestructura en sudamérica

Como se mencionó los países sudamericanos concentrados en autoabastecerse, mantuvieron muy poca interacción intrarregional, y por tanto no se generó la necesidad de invertir en una infraestructura que mejorase la conectividad entre países.

Además la marcada geografía del continente sudamericano que desde sus inicios delimitó las fronteras, dificultaba aún más la conexión dentro del continente. La cuenca del Orinoco y las selvas amazónicas son fronteras naturales difíciles de superar y la cordillera de los Andes divide principalmente el continente en dos partes; hacia el océano pacífico y el atlántico.¹⁰

La marcada situación geográfica se convirtió en escollo difícil de superar, ya que involucraba elevados costos y aspectos técnicos avanzados, y por los escasos recursos, otras materias tenían prioridad por sobre este tipo de infraestructuras. En los 90 y en pleno proceso de globalización y arrastrando deudas tras la crisis de los 80 el continente no pudo responder al paso de otros en materia de infraestructuras de telecomunicaciones y transportes.

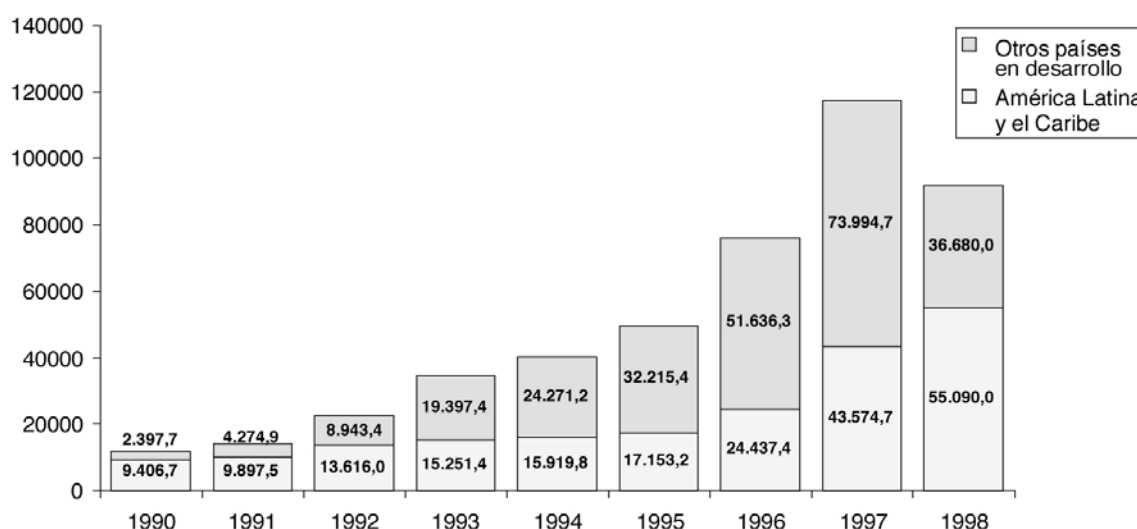
Los problemas económicos obligaron a tomar medidas especiales, así los estados dejaron de hacerse cargo directo de muchas de las gestiones en el país. La infraestructura, la implantación de nuevos marcos regulatorios y la introducción de la competencia en ciertos servicios, las privatizaciones, el ingreso de nuevos operadores nacionales e internacionales, y la creación de

¹⁰ De los países sudamericanos sólo Colombia se conecta con ambos océanos, pero al igual que el resto cuenta con un importante sistema montañoso, un 40% de su territorio.

nuevas instituciones para la regulación y control de los servicios públicos, fueron marcando un desarrollo distinto y materializándose paulatinamente hacia los 90.

Para la puesta al día en infraestructuras económicas, transporte, energía y telecomunicaciones, se fomentó la inversión de privados. El aumento del mercado sudamericano, las nuevas legislaciones que aseguraban la inversión externa y la rentabilidad en el negocio hicieron atractiva la inversión, y el sector privado participo privatizando o gestionando antiguas empresas estatales. En la Figura 2 se observa el incremento de las inversiones privadas en America Latina con respecto a otros países en desarrollo.

Figura 2. Inversión Externa Directa en América Latina y el Caribe (MM de dólares)



Fuente: BID, 2000.

Sin embargo la infraestructura de transportes fue menos atractiva que el resto, debido a los elevados costos de su construcción, debilidades en la capacidad y en la calidad de los servicios que prestaba, y a que las normas que regulan su uso suelen reducir la eficiencia de las operaciones y desalentar la inversión, sobretudo para los transportes terrestres.

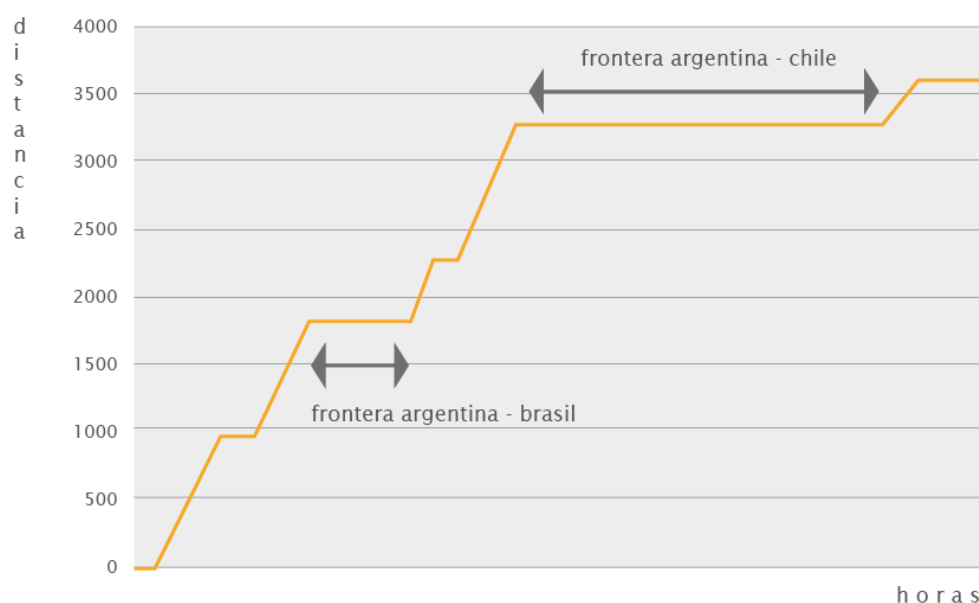
El retraso de las redes de transporte en el continente quedó registrado en el estudio “*Un Nuevo Impulso a la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur*” del BID, que diagnosticó la situación que existía en Sudamérica en el año 2000, en el inicio del siglo XXI. El diagnóstico destacó que en todos los modos de transporte existían problemas físicos y de carácter regulatorios y/o institucionales que reglamentaban su uso.

En el transporte vial los mayores problemas se observaron en la capacidad. En ejes de gran flujo como el MERCOSUR, en sur de Brasil y la ruta 14 de Argentina, existe un cruce de tránsito comercial y local, que supera la capacidad de las vías y provoca problemas de congestión y seguridad, por lo que incluso se ha apodado a la 14 como la ruta de la muerte. En la sección uruguaya los puentes no soportan las cargas que el resto de los países sí y en el

cruce entre Chile y Argentina se producen constantes paralizaciones debido a las nevadas invernales y a los accidentes de tráfico. Por otro lado en ejes con proyección futura los problemas son de antigüedad, trazados peligrosos y estrechos para vehículos de mayor tamaño y muchas carreteras tampoco se encuentran pavimentadas.

Los controles fronterizos suman a ello problemas de carácter regulatorio, con unidades independientes en cada país no se facilita ni agiliza el paso, así la espera pueda llegar a días. Un ejemplo es el viaje entre San Pablo, Argentina, y Santiago de Chile de 3500 km. Éste demora 200 horas, de las cuales 100 se pierden sólo en las fronteras. (Figura 3).

Figura 3. Diagrama de tiempo de viaje de un camión entre San Pablo y Santiago



Fuente: Autora en base a datos IIRSA.

Además la falta de homogeneidad de las reglamentaciones entre naciones y los regimenes de reserva de cargas¹¹ reducen la eficiencia operativa, produciendo rupturas de carga¹², ya que aumentan las demoras y sobre costos en los pasos de frontera.

El transporte aéreo y marítimo son actividades que han adquirido un carácter crecientemente global. En Sudamérica la segunda ha crecido notablemente y su infraestructura ha mejorado, ya que por la posibilidad de exportar directamente sus productos por vía marítima, estos recibieron las primeras inversiones. Sin embargo aún presenta problemas en la conexión con el

¹¹ La reserva de carga es el dispositivo legal mediante el cual los países obligan a que la totalidad o un porcentaje de las cargas de importación o exportación sean movilizadas por armadores nacionales en buques o camiones de bandera nacional o asociados. Esta ley permite ahorrar a los gobiernos los costos de una política de fomento a este sector mediante subsidios operativos, de construcción o reparación, arancelarios, crediticios y tributarios y evitar la dependencia del país para la movilización de su comercio exterior, entre otros objetivos.

¹² La ruptura de carga es la acción y efecto de separar las cargas contenidas en una unidad de carga superior en un punto determinado de la cadena de transporte, con el fin de enviarlas a sus distintos destinos finales.

territorio, con accesos terrestres lentos y cambios intermodales deficientes, sobretudo con ferrocarriles. También existen algunos problemas de reservas de carga, pero menores ya que el manejo de puertos ha pasado a ser mayormente privado. Por otro lado el transporte fluvial no se ha desarrollado por falta de conexiones intermodales y por que muchos de los ríos no son navegables.

La comunicación aérea interamericana es escasa en comparación con los vuelos domésticos e internacionales. En ella observan problemas de capacidad y de reservas de mercado que desde el punto de vista regulatorio que no permiten mejorar las ofertas.

Por último la participación del transporte ferroviario en el continente es bajo, ya que la mayoría de sus redes fueron concebidas para transporte interno. A ello debemos añadir que la mayor parte fue construida antes o durante la primera mitad del Siglo XX y se encuentran muy deterioradas, lo que restringe la operación de trenes de mayor tamaño y velocidad. Además existen falencias técnicas como diferencias de trochas y gálbos entre países y la falta de vinculación intermodal. En cuanto a los marcos regulatorios acá no existen problemas importantes, debido a los a que las inversiones para superar las deficiencias ferroviarias son enormes, los inversionistas que operan en ellos son pocos, lo que facilita la gestión. De hecho en el corredor ferroviario del MERCOSUR en el sur de Brasil, y nordeste y centro de Argentina, la empresa concesionaria es una sola.

El pronóstico del informe que se resume en los párrafos superiores sentencio que para el año 2000 no se cubrirían los estándares internacionales en infraestructura necesarios para el futuro de la región. La exportación dentro de las regiones en el continente había crecido en los años recientes pero aún eran bajos con respecto a lo que se podía esperar tras los convenios de comercios preferenciales y economías relativamente abiertas, por lo que la necesidad de infraestructura era urgente.

Tras los análisis se presentaron dos posibles escenarios del aumento de mercado y los flujos interregionales para Sudamérica, y en ambos, el tendencial y el auspicioso, requería invertir urgentemente en la infraestructura de transportes para que el continente pudiese continuar con su crecimiento.

El mapa global pone a Sudamérica en una situación estratégica para establecer comercio con los grandes mercados mundiales por vía marítima, como Asia, Europa y ambas costas de los EEUU, pero sin una conexión que lleve sus productos desde el interior del continente al mar o de un océano al otro, se perderían las oportunidades que generan ambos litorales.

Los presentes argumentos, el déficit de infraestructura y las nuevas exigencias mundiales generaron conciencia común, y en efecto a mediados del año 2000 se realizó la Primera

Cumbre Sudamericana¹³ en Brasilia, donde se lanzó la “Iniciativa Cardoso”, apoyada por todos los países, para ampliar y mejorar en conjunto la infraestructura fronteriza en transportes, energía y comunicaciones, y así lograr a una integración física, política, social y económica que permitiese a sus países formar parte de la red global.

En el marco de esta cumbre se señaló que la situación de infraestructura en Sudamérica estaba directamente relacionada con la competitividad de la región, así si ésta cuenta con mejores transportes se tendrá mayor capacidad de competir en el mercado internacional. “*El transporte de en América no es un asunto de romanticismo integrador sino una necesidad*” (García¹⁴ en Rufián, 2000: 8) y para hacerle frente a este desafío se creó durante esta misma cumbre la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA).

2.2.3 integración de la infraestructura regional suramericana [iirsa]

IIRSA es apoyada por 12 países sudamericanos¹⁵ y tiene como objetivo lograr afrontar de manera efectiva las crecientes necesidades de infraestructura, bajo un patrón de desarrollo territorial común, equitativo y sustentable.

La iniciativa funciona como foro de diálogo multilateral y sectorial y se ha convertido en uno de los más dinámicos del continente, facilitando la coordinación de estrategias de planificación e inversión entre los países miembros y la armonización progresiva de las estructuras regulatorias.

De los diálogos realizados surgió una cartera de proyectos comunes y 31 proyectos estratégicos y prioritarios para conformar una Agenda de Implementación Consensuada, cuya gestión se orientaba a resultados con compromisos de implementación por parte de los gobiernos antes del 2010. Éstos proyectos se ordenan en los llamados *Ejes de Integración y Desarrollo* que se muestran en la Figura 4, entre estos se encuentra el Eje MERCOSUR-Chile, que forma parte del área de estudio. Estos ejes generan flujos que se ven materializados en sistemas de transporte internacionales puntuales y estratégicos, y en los cuales, según el IIRSA, urge realizar las inversiones necesarias para poner al día su infraestructura.

Por otro lado IIRSA apoya a los Procesos Sectoriales de Integración (PSI) cooperando con Instrumentos de Financiamiento, Integración Energética, Pasos de Frontera, Tecnologías Información y Comunicaciones, Transporte Aéreo, Transporte Marítimo y Transporte Multimodal.

¹³ Las cumbres Sudamericanas se les llamo a 3 reuniones bianuales con los 12 presidentes entre los años 2000 y 2004 para acordar políticas de integración regional y temas de interés para la región, posteriormente fueron reemplazadas por las Cumbres de Jefes de Estado y Cancilleres de la Comunidad Sudamericana de Naciones de la cuál surgiría la Unión de las Naciones Suramericanas.

¹⁴ Enrique García, Presidente de la Corporación Andina de Fomento en el texto de concesiones.

¹⁵ Los países son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela. El territorio restante del área continental suramericana es la Guayana Francesa, uno de los cuatro departamentos de ultramar de Francia

Figura 4. Ejes de integración y desarrollo.



Fuente: Autora con datos IIRSA

La organización del IIRSA se estructura en instituciones existentes de los países miembros, lo que agiliza y flexibiliza su funcionamiento. Además recibe el apoyo técnico y financiero de 3 agencias regionales para el desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF), y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA). En su estructura, que se muestra en la figura 5, se reconocen cuatro niveles:

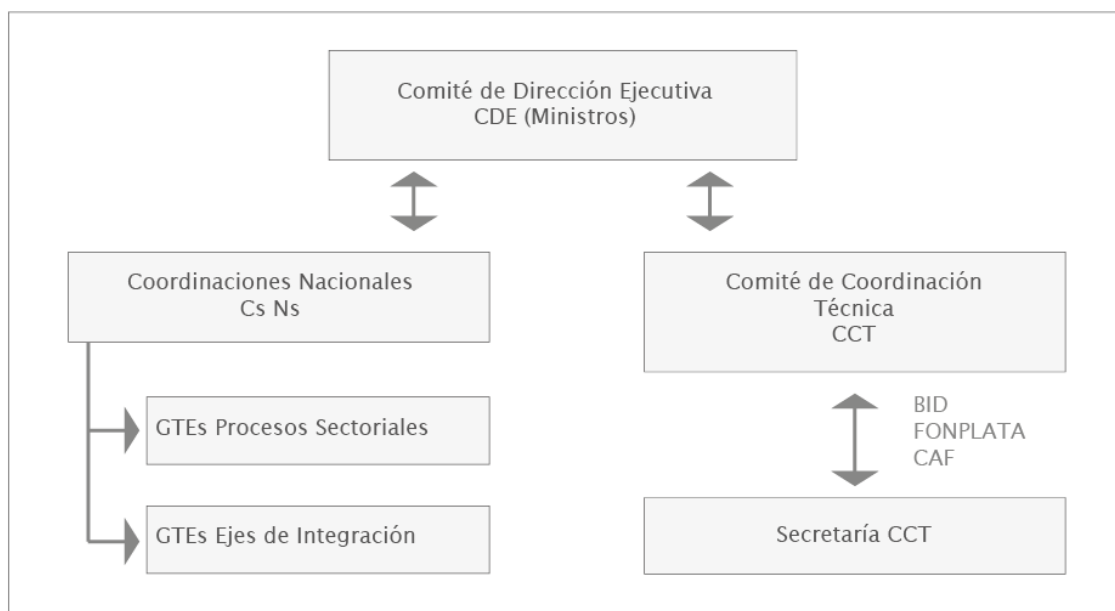
El Comité de Dirección Ejecutiva (CDE), se encarga de definir y aprobar la visión y orientación estratégica de las políticas en la materia en materia de coordinación de planes e inversiones dentro del Plan de Acción, marcos regulatorios, reglamentarios e institucionales y financiamiento, así como también fijar los objetivos, prioridades y procedimientos para aplicar el Plan de Acción. Sus miembros se reúnen una vez por año para dichos objetivos.

La Coordinación Nacional (CN) se encarga de sistematizar los sectores de cada país relacionados con el IIRSA. Existen en cada país y son los responsables de la ejecución local del “Plan de Acción”.

El Comité de Coordinación Técnica (CCT), debe dar apoyo técnico y financieros al IIRSA, además cumple como función de memoria institucional del IIRSA y la secretaria del CDE.

Los Grupos Técnicos Ejecutivos (GTE) están integrados por funcionarios gubernamentales y técnicos. Son grupos temporales y están encargados de llevar a acabo las decisiones multinacionales, hay un GTE por cada Eje de Integración y Desarrollo (EID) y Proceso Sectorial de Integración (PSI). Estos grupos no se reunieron más de 2 veces en los 9 años.

Figura 5. Estructura institucional IIRSA.



Fuente: Autora en base a datos IIRSA, 2000.

2.2.4 eje de integración y desarrollo del mercosur

El eje central del *MERCOSUR* (Figura 6) concentra los mayores flujos en términos absolutos de la región y vincula centros como San Pablo, Buenos Aires, Montevideo y Santiago. En el año 1998 se movilizaron 18 millones de toneladas, de las que 10 millones fueron transportadas mayoritariamente por camiones¹⁶. Un 60% del volumen transportado corresponde a cargas generales. Por otro lado el área concentra a las áreas más pobladas de los países miembros. En algunos casos como Chile más del 50% y por tanto con un gran y atractivo mercado.

¹⁶ 8 millones corresponden al transporte de petróleo por oleoductos. Se excluyen tráficos fluviales y marítimos, que forman parte de otros ejes.

La principal complejidad física que se presenta en la mejora del principal eje del mercado es la Cordillera de los Andes, frontera natural que divide los flujos entre los océanos. Esta situación limita el traslado de cargas mayores, debido a que el camino cuenta con pronunciadas pendientes y curvas que limitan el peso que puede ser arrastrado, por lo muchas veces es más rentable realizar el traslado entre el Océano Pacífico o Atlántico por el estrecho de Magallanes, ya que por tierra no existe un paso que permita mayores traslados. Para el grupo Económico del MERCOSUR esta situación se torna en una desventaja debido a que su corredor mueve precisamente gran parte de la carga desde un océano al otro. Por otro lado las nevadas en el invierno, causan cierres y demoras de frontera, con importantes pérdidas o gastos extras sobre todo cuando se trata de productos delicados.

Debido al flujo de comercio que existe en la zona, el IIRSA catalogó la mejora del paso con carácter de urgencia. Bajo la situación del transporte vial actual, y las pérdidas en competitividad generadas, nace la idea del proyecto de un corredor ferroviario que integre el mercado del sur de América con Brasil, Uruguay, Argentina y Chile, que juntos representan la mayor parte de la producción y exportación sudamericana.

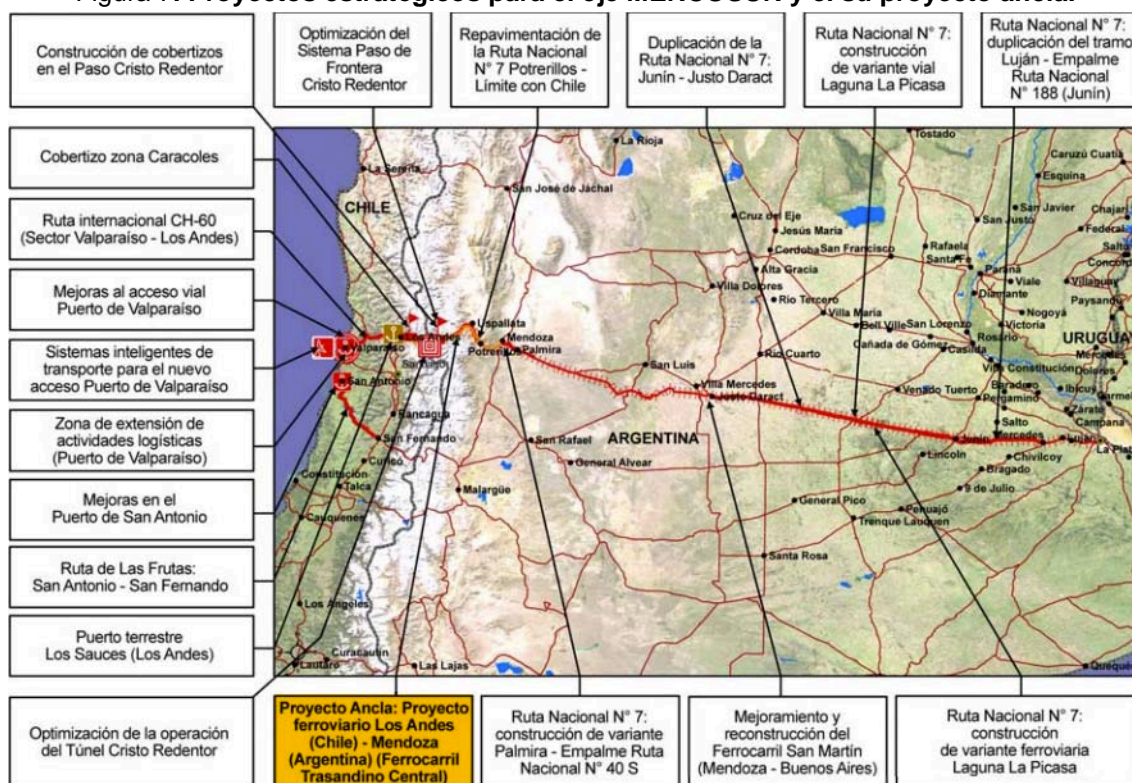
Figura 6. Área del eje del MERCOSUR.



Fuente: IIRSA, 2000.

Así para mejorar esta situación se propone la revitalización del corredor ferroviario trasandino, un proyecto ancla para el eje según el IIRSA (Figura 7), y que abriría un gran posibilidad de transporte entre puertos de ambos lados, y grandes oportunidades, así como también la revalorización de sus puertos secos y marinos.

Figura 7. **Proyectos estratégicos para el eje MERCOSUR y el su proyecto ancla.**



Fuente: IIRSA, 2000.

Por otro lado, el área central de Chile también se encuentra analizando la posibilidad de mejorar la conectividad ferroviaria de su capital Santiago con el puerto de Valparaíso.

2.2.5 la situación de la infraestructura de transporte en Chile

Chile fue uno de los primeros países en abrir sus políticas y mercado en la década de los 70, desde entonces se inició una radical liberalización orientada a sustituir en gran medida el papel del Estado por el mercado como medio de regularización de la vida económica.

Este cambio se realizó durante el Gobierno Militar y a pesar de su exitoso inicio, la apertura y mayor dependencia de los mercados internacionales, junto a la recesión económica mundial a mediados de los setenta, y las que siguieron, dejaron coletazos para Chile en la época de los 80. En crisis económica la decisión del Gral. Pinochet fue la de detener toda inversión en infraestructura que no fuese de carácter prioritario estratégico, y no existiendo los instrumentos legales para incentivar que los privados pudiesen continuar con esta tarea, provocó que en los 80 no se renovaran ni se construyeran las infraestructuras necesarias.

Los niveles de inversión y mantenimiento de infraestructura durante los 80 fue muy por debajo de lo requerido. Durante esa época se construyó sólo un tercio de lo que se construiría en la década de los 90, y se invirtió, sólo en caminos, un 30% de lo necesario para su mantención,

por lo que en esos años sólo un 15% de la red de vial se encontraba en buen estado, mientras el parque automotriz se duplicaba entre los años 1984-1994.

Superados los problemas económicos que afectaron a Chile durante la crisis de los 80, el país entra en una etapa de crecimiento importante. El nuevo auge se manifestó en un aumento de producción, comercialización y distribución de bienes y servicios, que al poco tiempo se vieron entorpecidos por el gran retraso que presentaba el país en su red de infraestructura de transporte. Cuando Chile vuelve la democracia en 1989, el país tenía un retraso de más de 20 años en el desarrollo de infraestructura y la calidad de lo existente no se encontraba en un buen estado. El déficit de infraestructura, era un riesgo para el desarrollo económico del país, ya que el incremento exportaciones debía ir de la mano con más y mejor infraestructura vial, portuaria y aeroportuaria para no perder competitividad frente al resto de los países emergentes.

Se estimaba a comienzos de los 90 que, para poner al día al país en estas materias sólo en el quinquenio 1995-1999 se necesitaría una inversión de US\$12.500 millones, mientras que la pérdida por competitividad anual debido a la falta de la infraestructura adecuada se estimaba en US\$2.300. La inversión necesaria sólo para las obras viales era de 6.000 millones de dólares. Para las carreteras, sólo en ampliación, repavimentación y conservación de la Ruta 5 entre los años 1990-1994 la cartera pública desembolsó unos US\$ 45 millones anuales en promedio y se calculaba que se necesitarían unos US\$ 2.200 millones para su total. Es decir, con los recursos que el MOP invertía sólo era posible una carretera de alto estándar en un plazo no menor de 50 años. (CCOP, 2010)

Esta situación ponía en jaque la productividad, desarrollo y creciente economía del país. Se necesitaba urgentemente estructurar el territorio de manera interconectada y habilitar una red de infraestructura para el transporte que permitieran el desarrollo productivo y social acorde a los estándares mundiales, pero la deuda era tal que saldarla habría consumido gran parte de los recursos disponibles, o endeudamientos con el exterior, y como en todos los países, existían otras áreas que necesitaban presupuestos.

Se requería entonces de un nuevo sistema de financiamiento que se hiciese cargo de estas materias, sobretodo en temas de conectividad. Así nace la idea de poner en práctica una Alianza Público-Privada a partir de un Sistema de Concesiones en la que el sector privado financiaría las obras que se consideraban económicamente rentables, mientras que el Estado, ampliando también su presupuesto, se concentraría en aquellos proyectos en que la rentabilidad social más alta, pero que no podrían formar parte de un negocio. Esto permitiría al Estado avanzar en materias de infraestructura y trasladar esos recursos a otras áreas de mayor impacto social, como salud, educación, etc.

Así en 1993 , durante el gobierno de Patricio Aylwin, el MOP llamo al sector privado a participar en las inversiones que el país necesitaba y en 1996, con el apoyo de todos los sectores

políticos, se promulgó en el Congreso de la Nación la “*Ley de Concesiones de Obras Públicas*” que permitió al MOP concesionar toda obra estatal, incluso si estas pertenecían a otras carteras, en cuyo caso se delegaría al MOP, previo mandato, la facultad de concesionar dicha obra.

Con la acción público-privado aumentaron significativamente las inversiones en infraestructura y se construyeron exitosamente puertos, aeropuertos y autopistas interurbanas, que ayudaron a activar el desarrollo económico que se mantiene hasta hoy en el país.

Paralelamente en 1993 una comisión intersectorial le encarga al urbanista chileno Marcial Echeñique un estudio para la MCR del país, en donde se diagnosticó que la única forma para que los índices de competitividad y desarrollo que presentaba Santiago se mantuviesen a futuro, sería la de aumentar la oferta de movilidad y suelos en la región. El diagnóstico y recomendaciones del “*Estudio Análisis Sobre el Desarrollo de la Infraestructura de las Regiones V, VI y Metropolitana*”, se apoyaba en el uso de autopistas y en el desarrollo en paralelo de políticas de transporte tales como el Metro, la tarificación vial, los trenes ligeros y de cercanías, optimización del sistema de microbuses, y una política de usos de suelos acorde con el modelo de transporte.

La implementación del Sistema de Concesiones fue exitosa. Hasta la fecha muchos proyectos relevantes¹⁷ a nivel país se han realizado por esta vía. Sin embargo los resultados también demuestran la desvinculación con la planificación del territorio de los proyectos de infraestructura de transporte, manifestándose en problemas con su contexto o bien en el hecho de desaprovechar las externalidades positivas que ellos generan.

La prioridad gubernamental del desarrollo de la infraestructura de transportes estructurante, le entrega al MOP, por sus proyectos así como también por ser el coordinador del Sistema de Concesiones, un rol relevante para el desarrollo del país. Así el peso de su cartera por sobre a otros sectores y organizaciones, crea importantes desajustes en la planificación territorial.

¹⁷ Hasta el presente los proyectos materializados mediante el Sistema de Concesiones han sido de infraestructura vial (la mayoría autopistas), aeropuertos, así como Edificación Pública como el Centro de Justicia de Santiago, Infraestructura Penitenciaria e Infraestructura para el montaje del sistema de transporte metropolitano del Transantiago.

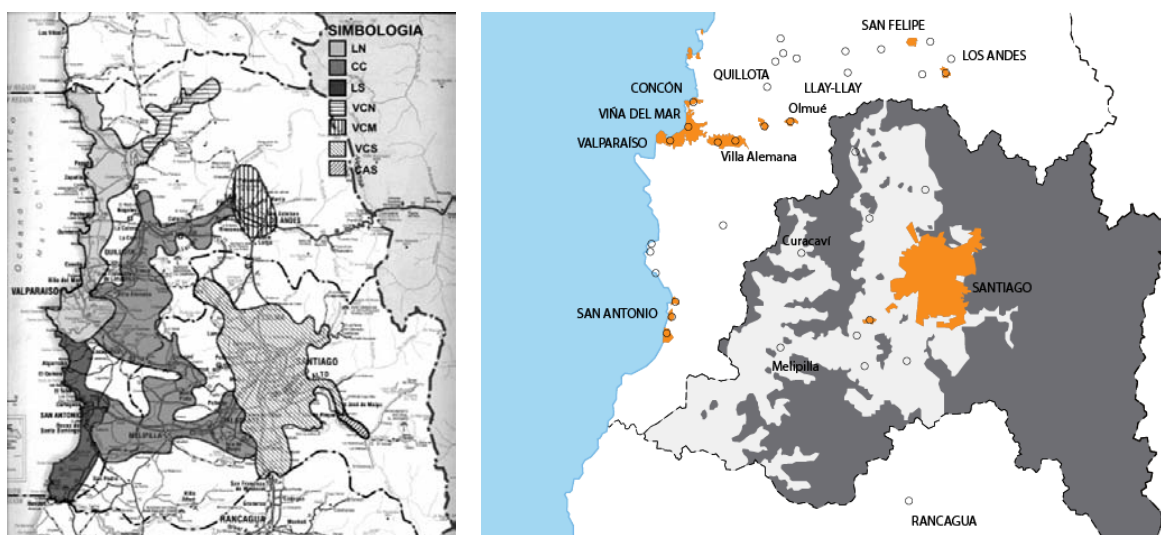
2.3 el área territorial de estudio: historia, actualidad y proyectos ferroviarios en el área central de Chile

2.3.1 desarrollo histórico del área de estudio: la macroregión central

“En el caso de una metrópoli como Santiago, la ciudad ejerce su influencia más allá de la región geográfica y se proyecta en todo el territorio nacional y aún alcanza la escala internacional y continental..” (Honold en Pavez, 2006: 45)

Santiago fue fundada en 1541 en un punto geográfico bastante particular. Pedro de Valdivia situó la actual capital de Chile en un valle rodeado de cordones montañosos¹⁸, alejado de la costa y a orillas del río Mapocho, un río no navegable. A pesar de que la ciudad no contaba con las mejores condiciones geográficas para comunicarse con las tierras de sus alrededores y exterior, como se observa en la figura 8 esta se mantuvo como la capital, creció y aglomeró población, gracias a sus constantes esfuerzos para comunicarse con el exterior.

Figura 8. Valles en la Macro Región Central.



Fuente: Pavez y autora en base a Información de la región metropolitana entregada por OCUC

Debido a su situación geográfica interior, Santiago debió buscar un puerto para conectarse por vía marítima con el ultramar. Así en 1544 la bahía Valparaíso, fue confirmada por Pedro de Valdivia como *“Puerto Natural de Santiago de Nueva Extremadura”*.¹⁹

¹⁸ Parte de la Depresión Intermedia, la cuenca de Santiago está delimitada por el cordón de Chacabuco al norte, la Cordillera de los Andes al oriente, la angostura de Paine al sur y la Cordillera de la Costa al poniente dejando un espacio habitable de 80 km en dirección norte-sur y de 35 km de este a oeste.

¹⁹ Nombre que recibió de parte del capitán Juan de Saavedra en honor a su ciudad natal “Valparaíso de Arriba” en España a la rada donde encontró el barco “Santiaguillo” de abastecimientos que Diego de Almagro había mandado a buscar .

Comienza entonces una larga y fuerte relación entre la capital y Valparaíso, como puerto de Santiago y la zona central de Chile, así como también de las tierras de la región de Cuyo en Argentina y otros territorios tras la cordillera. El rol de puerto principal sólo cambió en el último siglo con la aparición del puerto de San Antonio en 1914.

La relación de interdependencia regional que se dio desde sus inicios en esta área, así como su concentración demográfica y productiva, llevó incluso a considerar a mediados del siglo pasado a la región central de Chile como una macroregión metropolitana “trinucleada” e internacional, comprendiendo a las ciudades de Santiago, Valparaíso y Mendoza en Argentina.

2.3.1.1 *el corredor trasandino y la relación histórica del área central de Chile con Argentina*

La relación cultural y comercial entre las tres ciudades y su territorio se establece desde la época de la colonia en el siglo XVI. En aquel periodo y hasta 1776, parte del territorio de lo que es hoy Argentina, estaba dentro de los límites del Reino de Chile. El territorio del reinado se fijó como una faja de 100 leguas (600 Km.) desde la costa del Pacífico a partir del sur de la Gobernación de Chacras, y más allá del límite geográfico natural que imponía la Cordillera de los Andes, por lo que en su ancho el Reino abarcaba el territorio que hoy es la Provincia de Cuyo y sus ciudades de San Juan, San Luis y Mendoza. (Figura 9 y 10)

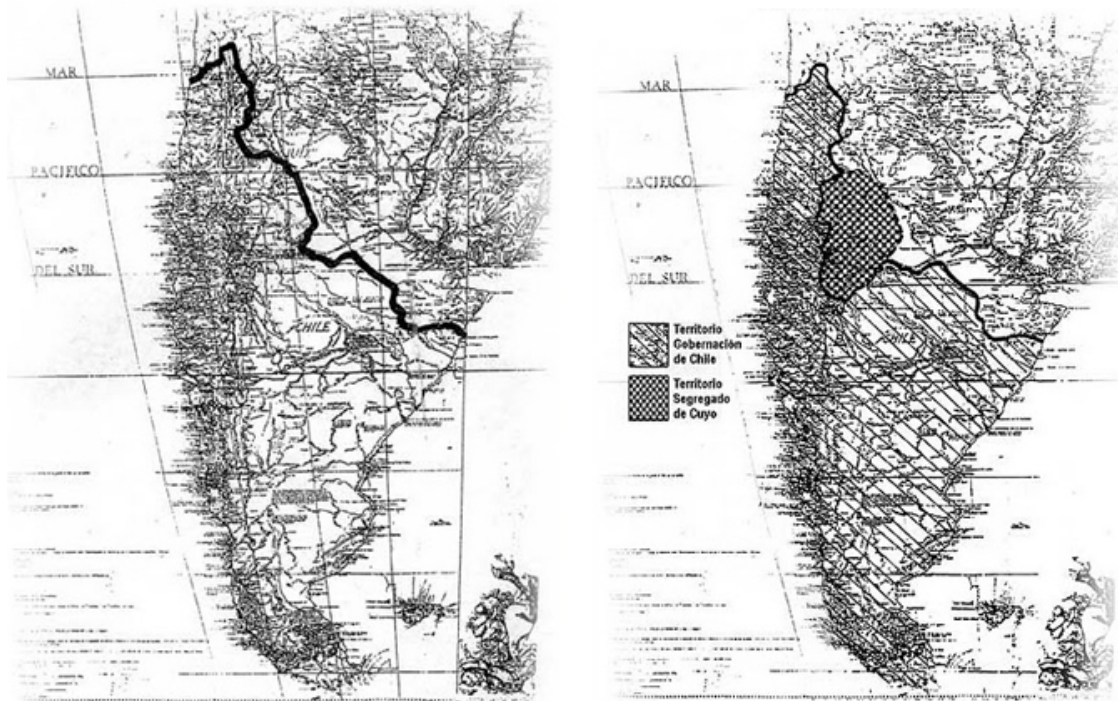
En 1776 al crearse el Virreinato del Reino de la Plata, el Reino de Chile perdió el dominio de estos territorios, pero la relación con estas tierras continuó, ya que un año después se autorizó el comercio entre Buenos Aires, Perú y Chile, intensificándose el uso del paso como conector de Argentina, por medio de los puertos Chilenos, con Perú, el principal reino de los españoles en Sudamérica.

Figura 9. Faja de 100 Leguas que Delimitaba al Poniente al Reino de Chile



Fuente: Autora en base a Información Recopilada

Figura 10. Mapa del Reino de Chile antes y después de la Segregación de la Provincia de Cuyo 1775.



Fuente: <http://puricamanes.blogspot.com/2008/04/repaso-de-historia-colonial-en-chile.html>

A partir de entonces viajeros y comerciantes se movilizaron desde y hacia la zona del noreste de Argentina atravesando la Cordillera de los Andes por el paso “Las Cuevas” para llegar a Santiago y desde allí al puerto de Valparaíso. Desde entonces el corredor trasandino central se perfila como eje fundamental entre Valparaíso y Buenos Aires, lo que creó fuertes relaciones culturales y comerciales con la Provincia vecina de Cuyo en Argentina, y se convirtió en un punto estratégico para el país, tanto para el comercio como también para los periodos de lucha por la independencia de Chile y Argentina.

Con el tiempo los flujos aumentaron, lo que llevó a las autoridades a preocuparse por primera vez en organizar el territorio para facilitar el paso, sobretudo por la dificultad que imponen las intensas nevadas que se caen en invierno. Se fundó así bajo el gobierno de Ambrosio O’Higgins la ciudad de Los Andes, como un lugar de descanso y abastecimiento al emprender o al arribar de un viaje, así como también una serie de refugios en la ruta para alojar en el camino y capear las nevadas.

Tras la Independencia el paso siguió siendo una huella peatonal hasta que a fines del siglo XIX, con la necesidad de unir el Atlántico con el Pacífico mediante un sistema de transporte rápido, seguro y de bajos costos, se comienza el proyecto y la construcción del “Ferrocarril Trasandino Central” que conectaba el puerto de Valparaíso y Buenos Aires, a través de el túnel

Caracoles en la cordillera. El recorrido fue inaugurado en 1910 y reforzó las relaciones entre Chile y Argentina, que serán interrumpidas sólo puntualmente en periodos de diferencias políticas o desastres naturales.

Problemas técnicos que hacían que el “Trasandino” fuese un proyecto costoso de mantener, así como también que no pudiese transportar, por la temas de pendiente, mayores cantidades de carga que las nuevas vías rodoviarías, lo hicieron cada vez menos rentable. Esta situación llevó a mejorar la vía vehicular paralela que conectaba ambas áreas. Así en 1940 se pavimentó el tramo Mendoza-Buenos Aires y mucho más tarde en 1970 el de Los Andes hasta la frontera. Así el uso de los vehículos aumentó y el disminuyendo el transito ferroviario. Por lo mismo el servicio no fue siendo renovado, disminuyendo su calidad, capacidad del servicio y convirtiéndose en un medio más lento que el rodoviario. Por su obsolescencia, los daños producto de las avalanchas, que dejaron bastante damnificada a la línea, y la desconfianza del Gobierno Militar en la comunicación que generaba el trasandino, se decidió el cierre del “Trasandino” para el transporte de pasajeros en 1979 y de carga en 1984.

Sin embargo el corredor, por vía vehicular, siguió mejorando y manteniéndose como el más importante hasta el día de hoy, transformando a la ruta 60, en un punto estratégico del corredor más importante del MERCOSUR para el transporte de cargas desde Brasil, Uruguay y Argentina hacia el Pacífico por los puertos de San Antonio y Valparaíso, y desde Chile hacia el Atlántico.

2.3.1.2 *la macroregión central interior y relación con el puerto valparaíso*

Los vínculos de Valparaíso con Santiago se remontan desde su fundación, de hecho el puerto no nace de manera independiente, sino por la necesidad de la capital y de la región central para conectarse con el exterior vía ultramar. Así Pedro de Valdivia calificó en 1544 a Valparaíso como “*puerto para el trato de esta tierra y la ciudad de Santiago*”

Valparaíso tampoco se pobló por sí sólo, sino más bien por la dinámica que establecía con la capital, y no tuvo carácter ni título de ciudad hasta 1791 cuando alcanzó el número demográfico que lo autorizaba para dicho título. En 1791 se instaló la primera municipalidad de Valparaíso y en 1795 el cabildo le otorgo título de ciudad proponiéndola como la “muy noble y leal ciudad de Nuestra Señora de las Mercedes de Puerto Claro”. (Pávez, 2006: 241)

Ese mismo año, impulsado por el Gobernador Ambrosio O'Higgins, se terminó la reconstrucción del camino que unía el puerto con Santiago a través de Lo Prado. El camino se construyó para que pudiese ser recorrido por carretas y fue el único en su tiempo que pudo

materializarse y ser mantenido por los sucesores del Gobernador luego de que éste fuese nombrado Virrey del Perú en 1795.²⁰

Hasta la Independencia sólo las ciudades de Santiago y Valparaíso tenían carácter urbano, con poblaciones similares a las de ciudades preindustriales europeas. Santiago tenía 40.000 habitantes, pero aún en 1833, ya en el periodo de la República, Valparaíso seguía siendo considerado como Departamento de la Provincia de Santiago. Sólo en 1842 se creó el Departamento de Valparaíso.

Con un tránsito creciente, a mediados del siglo XIX el Intendente de Santiago Benjamín Vicuña Mackenna idea la creación de una ciudad entre Santiago y Valparaíso para mejorar y facilitar la comunicación y comercio, a la que propone como "Sanval".

En 1863 se terminó la construcción de las vías ferroviarias que comunicaron a ambas ciudades. El trazado de 184 Km., por aspectos técnicos, pasaba más al norte que el camino existente, que pasaba por la localidad de Casa Blanca y que alcanzaría el carácter de carretera al comenzar el siglo XX.

Hasta mediados del siglo XIX hubo un cierto equilibrio en la distribución de los centros poblados y las actividades en el territorio chileno, debido a los efectos del esquema exportador con que operaba el país y las deficiencias en transporte longitudinal terrestre. Se habían desarrollado subsistemas transversales en el norte, centro y sur, generándose una autonomía regional sustentada en sistemas de transporte con puertos propios, que operaban movimientos nacionales como internacionales. Sin embargo la inauguración del Canal de Panamá en 1924 y la finalización del ferrocarril longitudinal norte y sur desequilibraron la balanza, las zonas portuarias decayeron y aceleraron el proceso de concentración de población y otros recursos en la zona central del país.

Esta situación afectó a Valparaíso y potenció la desigualdad frente a Santiago cuyo crecimiento demográfico comenzó a duplicar al del puerto. Sin embargo su rol portuario de la capital se mantuvo y sus relaciones fueron siempre necesarias.

Dichos vínculos eran evidentes y por lo mismo en 1958, en el "Seminario del Gran Santiago", se destacaron las relaciones e interdependencias de la capital con los fenómenos territoriales de escala regional e interregional, nacionales e internacionales, tomando relevancia en la que existía con el puerto. Se realizaron múltiples diagnósticos y se tomaron decisiones relevantes, como la localización de un nuevo aeropuerto internacional al nor-oeste de Santiago (Figura 11) en la localidad llamada Pudahuel, posición que serviría a su vez a Valparaíso como también al Puerto de San Antonio, cuya actividad portuaria iba en alza.

²⁰ A. O'Higgins había elaborado un plan para construir más caminos, con el fin de facilitar la comunicación y circulación de productos a través de todo el país, sin embargo la falta de recursos, las constantes luchas con los mapuches o nativos de Arauco y las problemáticas sucedidas producto del espíritu independentista, provocaron la desatención de la labor iniciada por el Gobernador.

Figura 11. **Croquis Ubicación del Nuevo Aeropuerto de Pudahuel (Comodoro Arturo Merino Benítez) y su relación con la Capital y sus Puertos**



Fuente: Pavez Reyes, M. Álbum con copias fotográficas en Archivo de Juan Parrochia 2005.

En 1967 se construye el túnel Lo Prado en el camino a Valparaíso, lo que agilizaría el transporte vial entre las ciudades y lo consolidaría en un futuro como una de las rutas relevantes del país, ruta 68.

Debido a que el Puerto de Valparaíso no contaba con el espacio físico suficiente la región Central buscó otro puerto para su salida, el de San Antonio. Así entre los años 1966-1974 se construyó la primera autopista regional en Chile, la Ruta 78 que comunicaba a la capital con el puerto de San Antonio, su futura relevancia ya se planificaba al considerar que el aeropuerto también estaría a una distancia cercana de San Antonio.

Sin embargo la relación entre Santiago y Valparaíso seguía siendo potente, y en la era de los 80 el General Pinochet, decide ubicar el nuevo edificio del Congreso Nacional en Valparaíso. A pesar de que muchos creyeron ver en ello un acto de descentralización en el país, esto sólo dio cuenta de un paso más hacia lo que se ha venido enunciando por tanto tiempo: el crecimiento irreversible de la Megapolis Santiago-Valparaíso.

2.3.2 el crecimiento urbano del gran santiago y gran valparaíso

El crecimiento histórico de Santiago, salvo en contadas ocasiones cuando se realizaron importantes modificaciones urbanas de su centro, ha sido consecuencia de una añadidura de

pañes de baja densidad alrededor de su ciudad consolidada. Esto ha llevado a un crecimiento por extensión que no ha sido apoyado por la infraestructura adecuada, creando serios problemas para su funcionamiento.

Por otro lado Valparaíso presentó hasta mediados de siglo un crecimiento lineal de núcleos urbanos por medio de las líneas ferroviarias y caminos que potenciaron en distintas épocas el crecimiento de poblados. Ellos mismos fueron extendiéndose por los territorios que permitía su geografía, lo que culminó en una conurbación de sus ciudades. Actualmente, debido a la mejora de autopistas el Gran Valparaíso ha continuado su extensión a modo de salto de rana, con ciudades satelitales fuera de sus perímetros urbanos.

A continuación se analizarán los procesos de crecimiento señalados, así como también los procesos de planificación que han detonado aquellos desarrollos.

2.3.2.1 de Santiago al Gran Santiago. la extensión de la capital

La ciudad de Santiago se desarrolló prácticamente en su misma trama fundacional a orillas de río Mapocho hasta el siglo XX. El lento crecimiento durante la época colonial mantuvo viviendas e instituciones en el centro y sólo programas de mayor superficie, como conventos, chacras y depósitos, se extendieron de forma controlada, siempre por los caminos que comunicaban a la ciudad con el norte, sur y la costa del país. Durante el periodo de la República, por atractivos y la posibilidad de realizar un nuevo trazado²¹, la ciudad creció densificando su interior, manteniendo prácticamente sus mismos límites.

Los verdaderos cambios llegaron a mediados del siglo XX, al igual que en muchas otras ciudades latino-americanas. El fuerte aumento demográfico al que se vieron enfrentadas las grandes ciudades de Chile, y por sobre todo Santiago, debido a la migración del campo hacia las ciudades durante la industrialización del país, provocó en la capital una rápida extensión e instalaciones espontáneas a modo de tomas ilegales de terrenos baldíos o agrícolas, por una nueva población trabajadora que llegó en masa de forma casi instantánea.

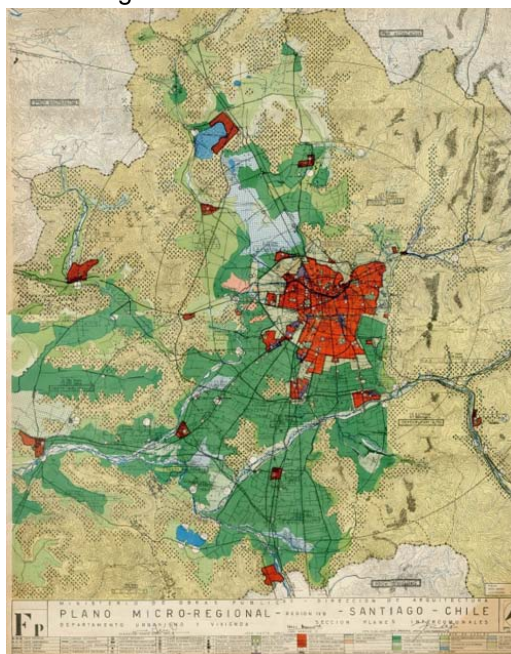
Al poco tiempo con el concepto de “Ciudad Jardín” como un nuevo prototipo de expansión, que tuvo y tiene un gran éxito en la sociedad chilena, la ciudad se extendió con una menor densidad. Las nuevas áreas de extensión del modelo inspirado en la teoría de Ebenezer Howard iniciaron en dirección oriente por parte de segmentos más acomodados de la capital, posibilitadas también por la masificación del automóvil y la movilidad que este comienza a permitir.

²¹ El nuevo alcantarillado que eliminó las acequias, permitiéndose una nueva y más libre subdivisión. Al mismo tiempo se realizaron reformas e incorporaron otras obras de infraestructuras y edificios de la era moderna que mantuvieron en pie el atractivo del centro de la ciudad.

A mediados del siglo XX se inician los problemas de expansión urbana creados por las migraciones. Hacinamiento, usos indebidos de suelo y falta de infraestructura, hicieron necesaria la creación de un plan que regulase la expansión de la ciudad. Así en 1960 entró en vigencia el Plano Regulador Intercomunal de Santiago de 1960 (PRIS), primer instrumento que regulaba el conjunto de comunas que conformaba el Gran Santiago. Con ello se entiende por primera vez a la capital como un área metropolitana y la importancia de guiar y normar su crecimiento.

El PRIS del 60, ordenó y fijó una imagen objetivo de largo plazo que ha logrado perdurar en la planificación de Santiago. Además de normar y zonificar su crecimiento, se planificó para ello un importante sistema de vías de transporte, proyectando incluso proyectos de reciente incorporación, como la Costanera Norte. La relevancia de esto es significativo para Santiago y su planificación a futuro sorprende hasta hoy en día, al destacarse como el plan que fijo la infraestructura de transportes estructurante de la capital.

Figura 11. **Plano PRIS 1960**



Fuente: MOP Dir. Arquitectura, D. Urbanismo y Vivienda, S. Planes Intercomunales.

Con el golpe de estado en 1973 el capitalismo se instala en Chile. En esta época, con el fin de que el precio de la superficie bajase y que aumentara la actividad inmobiliaria, se establece una política de suelos y vivienda basada en la ideología económica liberal, bajo la idea de que el mercado, a través de la oferta y la demanda, es el sistema más eficiente para regular el crecimiento inmobiliario. Según la memoria histórica de la Revista de Urbanismo con la modificación del PRIS de 1979 *“Se eliminaron las normas sobre “límites urbanos” definiéndose extensas áreas de “expansión urbana” y, en general, se liberalizó la subdivisión y transacciones de suelo.”*

Paralelamente se aprueba en 1980 el Decreto Supremo 3.516 de subdivisión de predios rústicos o “parcelas de agrado” como se le llamó. Esto permitió que terrenos fuera del área urbana pudiesen ser fragmentados en áreas de hasta de 5.000 m² sin urbanización alguna, tras un permiso de trámite simple en la Secretaría Regional Ministerial de Agricultura, esto que no provocó efectos inmediatos, provocaría una gran suburbanización en toda la periferia rural de la capital cuando en ella se vuelven a imponer límites.

Tras la vuelta a la democracia se analizaron los problemas de dispersión que se venían generando en este periodo concluyendo que se debía retornar a los principios del PRIS. Nace así el Plano Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS) de 1994 que reemplazó al PRIS de 1960 y contrajo nuevamente el límite con la intención de densificar el Gran Santiago.

Los efectos de la nueva limitación fueron el alza de precios de suelo al interior del límite y con ello la expulsión de la vivienda social y de extensión fuera de éste. Así las parcelaciones de agrado continuaron y se intensificaron como única vía de cubrir las demandas de expansión propias del auge económico.

Las “parcelas de agrado” se extendieron, y no a modo de segunda vivienda, causando serios problemas a la ciudad y municipios. Como se puede suponer estas se instalaron cerca de vías expeditas o carreteras interurbanas, aprovechando la movilidad que estas permitían, pero al poco tiempo debido a la sobrecarga de las vías se generaron atochamientos, en ellas mismas y en los puntos de acceso a Santiago. También generaron gastos para los municipios donde residían, ya que en variadas oportunidades, estos tuvieron que asumir la construcción de una urbanización e infraestructura inexistente.

Figura 12. Expansión Urbana de Santiago y su límite urbano.

QuickTime™ Manda
decompressor
aerencode to see this picture

Fuente: Poduje, Iván en Santiago. Donde estamos y hacia donde vamos.

La expansión de parcelas y viviendas sociales sin infraestructura ni equipamiento necesarios concentraron pobreza y ghettos en Santiago Sur, y un aumento de población en las

subdivisiones de parcelas al norte y poniente de la capital que no contaban ni se hacían cargo de la vialidad, el manejo de aguas lluvia ni alcantarillado.

Para corregir anomalías, controlar presiones inmobiliarias y regular los procesos de expansión, se modifica nuevamente el PRMS en 1997, incorporándose a la planificación la Provincia de Chacabuco, pero con una serie de instrumentos y condiciones de urbanización nuevas que buscarán internalizar los costos sociales y ambientales bajo mecanismos condicionados, para las Zonas de Desarrollo Urbano Condicionado (ZODUC) y los Proyectos de Desarrollo Urbano Condicionado (PDUC) creados a partir de la modificación del PRMS del año 2003. (Figura 12)

Actualmente con la propuesta del PMRS 100 se propone un nuevo modelo de desarrollo condicionado, las denominadas Zonas Urbanizables Condicionadas (ZUC), compuestas por “Zonas de Reconversión Industrial” (ZRI) y las “Zonas de Expansión Condicionada” (ZEC), que incorporaría

Aunque es destacable el agregar nuevas zonas urbanas al interior de la región por medio de las ZRI, estas sólo serán el 8% del total que se propone como expansión, mientras que el 54% se propone por medio de las ZEC con nuevos terrenos anexos a territorios nordeste y sudoeste de la capital, aprovechando y vinculándose con la infraestructura vial existente. El 37% restante corresponderán a áreas verdes y de forestación, como se muestra en la tabla 03.

Tabla 3. “Detalles de superficies PMRS 100”

uso	hectareas	%
zonas de expansión condicionada - zec	5.663	54%
zonas de reconversión industrial - zri	873	8%
áreas verdes parques	1.469	14%
áreas verdes forestación	2.418	23%
total	10.424	100%

Fuente: Elaboración propia en base a información en Memoria PMRS, MINVU.

Así aunque las ZEC presentan nuevas medidas de compensación y mitigación para la construcción de infraestructura, como también nuevas regulaciones para áreas verdes, mixtura social, etc., seguirán fomentando la constante expansión radial de la metrópolis.

2.3.2.2 *la conurbación en el área metropolitana de valparaíso.*

El Gran Valparaíso es una conurbación a escala metropolitana que incluye la ciudad-puerto de Valparaíso, Viña del Mar, Concón, Quilpué y Villa Alemana. El proceso de metropolización y su extensión que la llevo a conurbar con los otros poblados tiene raíces en su geografía, vías de comunicación y el ferrocarril que unía Santiago y su puerto principal.

La zona costera donde se localiza el Gran Valparaíso se encuentra bordeada por cerros, dejando estrechas explanadas en su borde, las que se adentran en la cordillera de la costa en

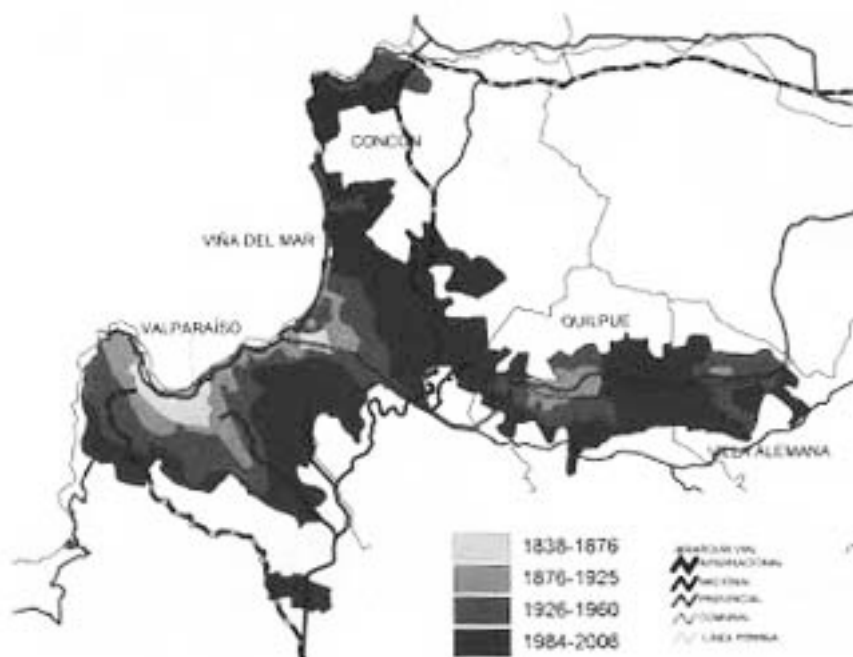
los terrenos adyacentes a los ríos y quebradas, por donde se realizan las conexiones hacia el interior.

La ciudad tiene sus inicios físicos en el puerto y su relación con la capital. De hecho sus dos asentamientos iniciales se relacionan al puerto y, más hacia el interior, en el camino hacia Santiago. La urbanización continuó en la explanada intermedia y ya en 1900 la ciudad alcanza su configuración como centro urbano. En el mismo periodo la ciudad comienza a ganar terrenos al mar y comienza la ocupación de sus cerros. Así mismo, entre los años 1895 y 1907, la ciudad tiene su mayor tasa de crecimiento, aumentando de 122.447 a 162.447 habitantes.

Poco antes, con la construcción del ferrocarril en 1857, se conecta el puerto con la ciudad de Viña del Mar, situada 9 Km. al norte. La “ciudad jardín”, como se le apoda, se transforma en parte de la extensión de Valparaíso, pero no es hasta el siguiente siglo que se desarrolla como centro habitacional y de segunda vivienda de forma importante.

En 1906 un fuerte terremoto asota a la zona, y es cuando junto a importantes remodelaciones urbanas, se inicia el éxodo de las viviendas de estratos altos hacia la “Ciudad Jardín” y la construcción de poblaciones obreras de forma informal hacia los cerros. Se construye también el camino costero hacia Concón que inicia la ocupación de las lomas costeras.

Figura 13. **Expansión del Área Metropolitana de Valparaíso**



Fuente: Eliana Muga y Marcela Rivas en Chile: Del País Urbano al País Metropolitano

Tras la apertura del canal de Panamá en 1914, Valparaíso pierde parte importante de la actividad portuaria que se desarrollaba hasta entonces con los barcos que cruzaban por el

canal de Magallanes. Esto causó llagas y un receso económico que se acentuó en los últimos años con la era de la globalización y los procesos de des industrialización que trajo consigo.

Otro de los factores por lo que ha decaído el funcionamiento del puerto de Valparaíso es el aumento del uso de un puerto paralelo en la misma región, el puerto de San Antonio. Los inicios del uso de este puerto por la región se remontan a 1865, cuando en la “Guerra contra España”²² Valparaíso fue bombardeado, resultando destruidos el muelle y las bodegas, así San Antonio tuvo que ejercer temporalmente como puerto principal. Luego en 1912 el presidente Ramón Barros Luco instaló la primera piedra de las obras del nuevo puerto de San Antonio, que fue inaugurado el mismo año que la apertura del canal de Panamá. Sin embargo el predominio de Valparaíso se mantiene por varios años, en gran medida por contar con vías ferroviarias y un desarrollo mayor.

En los años 20 *“el ferrocarril asume un rol protagónico en la configuración de la estructura metropolitana”* (Munga y Rivas, 2009: 207). Se comienza la expansión hacia Viña del Mar potenciada por la conexión creada por el ferrocarril entre la capital y Valparaíso. La ciudad comienza orientar su crecimiento con un enfoque más turístico, hacia la orilla del mar y luego reemplazando las explanadas utilizadas anteriormente por las industrias.

Las comunas del interior del Valle del Marga Marga, Quilpué y Villa Alemana, por cuyas tierras pasan las líneas del ferrocarril, comienzan también un desarrollo urbano ligadas directamente a la conectividad de este medio y al camino Real.

En la década de los 70 comienza el crecimiento expansivo a través de la suma de paños residenciales, estructurados por este eje longitudinal, compuesto por el troncal y el ferrocarril, entre Valparaíso, Viña del Mar y luego más hacia el interior, Quilpué y Villa Alemana, guiados por los mismos. Así *“la estructura urbana queda definida por el sentido longitudinal del crecimiento urbano, a través de las vías de comunicación y la adaptación a las características geográficas del territorio.”* (Munga y Rivas, 2009: 208)

Esta orientación del crecimiento urbano se ha mantenido, pero también se han sumado nuevos patrones en los últimos años guiado, otra vez, por la infraestructura de transporte, pero esta vez vehicular. Así aparecen proyectos de expansión urbana dispersa hacia la ruta 68 y las vías interurbanas. Además de ensancharse el eje longitudinal, también se observa un desarrollo a modo de “salto” hacia el valle de Placilla Curauma, al interior de la región.

²² “La Guerra contra España” o “Guerra Hispano Sudamericana”, se inicia en 1864 con el Incidente de Talambo, entre peruanos y españoles. Chile se une al conflicto bélico contra España al negarse a abastecer los buques Españoles y le declara la guerra en 1865.

2.3.3 los proyectos ferroviarios en el área central.

2.3.3.1 tren bioceánico y santiago-valparaíso. historia y proyectos actuales

Los inicios de la historia del tren en Chile datan de 1851²³, como los proyectos actuales, están ligados al transporte de recursos y mercaderías. Aquel año el gobierno comprende y señala como urgente la necesidad de una línea férrea entre Santiago y Valparaíso (1863-1987) debido a la demanda generada por la apertura del mercado internacional para los cereales chilenos en California y Australia.

El trayecto de Valparaíso-Santiago fue inaugurado en 1863 y además de posibilitar y mejorar el traslado de mercancías, trajo beneficios tanto a las grandes ciudades que conectaron, como también a las zonas y poblados que se encontraban a su paso. “*Muchos pueblos cobraron real vida después de la construcción del ferrocarril*” (Alliende, 1993: 35) son extractos de las palabras con las que Benjamín Vicuña Mackenna²⁴ describió lo sucedido en los pequeños poblados por donde pasaba el tren.

Figura 14. Trazado antiguo Santiago–Valparaíso.



Fuente: Elaboración propia en base a material recolectado.

²³ La primera línea de tren se inaugura en 1851 en el valle de Copiapó para el traslado de la plata extraída en el yacimiento en Chañarillo hasta el puerto de Caldera.

²⁴ Vicuña Mackenna (1831-1886). Destacado político e historiador chileno, intendente de Santiago (1872-75).

En la figura 14 se puede comprobar claramente que junto al trazado antiguo del tren se desarrollaron varios poblados de la zona central, sobretodo a llegando a Valparaíso. Poblados que hoy forman parte de la conurbación de Valparaíso.

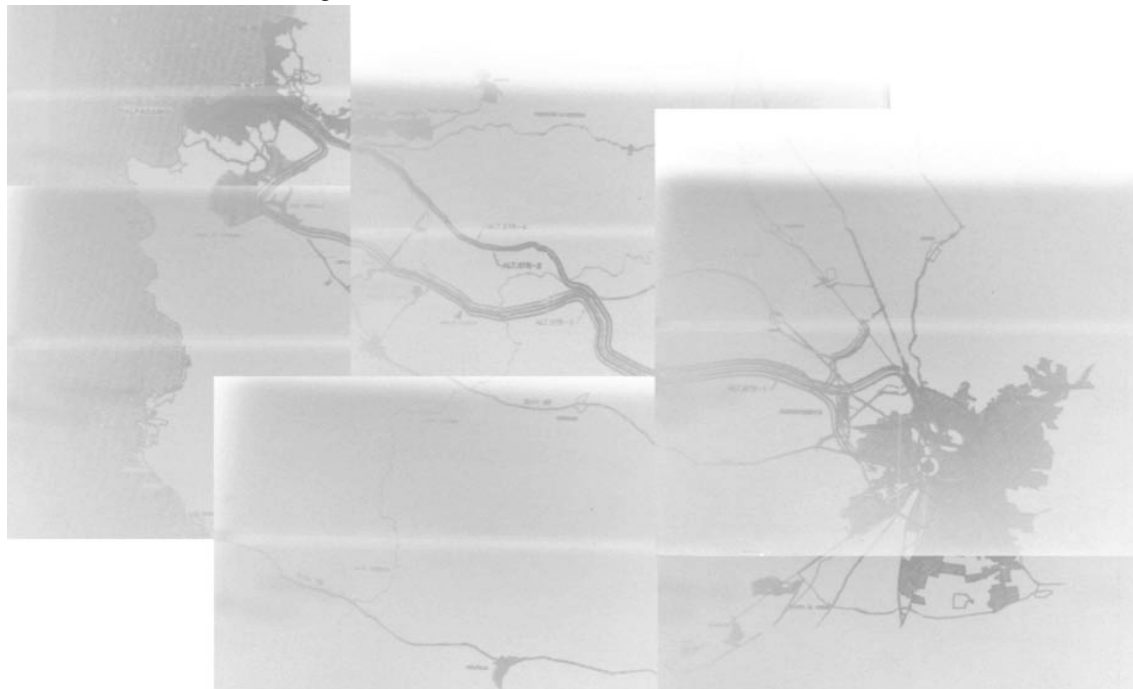
A pesar de su relevancia los proyectos ferroviarios no se ajustaron a los avances tecnológicos, debido a los costos que estos implicaban, y comenzaron a perder competitividad frente al aumento del automóvil privado y las autopistas. Con la obsolescencia del tren y tras la apertura del túnel de Lo Prado en 1968, la ruta 68 se transforma en una alternativa competitiva para el tren, que comenzará desde entonces a perder su protagonismo.

2.3.3.1.1 estudio y proyecto [sectra]

El primer estudio para renovar la conexión ferroviaria entre Santiago y Valparaíso comienza por parte de la Constructora Fe Grande Ltda. en conjunto con la Secretaria de Transporte SECTRA en 1996. En esta instancia se analizaron tres alternativas, dentro de las que se destaca la alternativa A con la conexión con el aeropuerto. (Figura 15)

Lamentablemente, sin el marco de Ley de Concesiones, el proyecto resulto inviable, debido en parte a que el modelo se basaba en la construcción de trazados nuevos y pensados mayormente para pasajeros.

Figura 15. Alternativa A de trazado SECTRA.



Fuente: Elaboración propia en base a Microfilms SECTRA.

2.3.3.1.2 *proyecto rechazado por el sistema de concesiones*

Con posterioridad al proyecto de SECTRA, se presentó al CCOP una propuesta que seguía los lineamientos de formulado por la secretaría. En este caso el proyecto no fue declarado como de interés público, y al no presentar una nueva propuesta, el proyecto fue archivado.

2.3.3.1.3 *proyecto conexión ferroviaria santiago – v región*

El proyecto ferroviario actual es la Iniciativa Privada (Nº 365)²⁵ presentada al Sistema de Concesiones Públicas la fecha del 23 de octubre del 2009. La propuesta fue declarada de Interés Público, a diferencia de la anterior, el 13 de enero del 2010, por lo que el proponente contaba hasta la misma fecha del 2012²⁶ para el desarrollo de los estudios demandados por la Coordinación de Concesiones de Obras Públicas, pero el 18 de Junio del mismo año el proponente ingresó una carta informando que retrasaría la entrega del informe de la Fase 1.

Hasta la fecha de la entrevista con el encargado del proyecto por parte de la oficina de Coordinación de Concesiones²⁷ (Enero 2012), el privado no había presentado mayores avances.²⁸

En cuanto al proyecto el principal objetivo de la propuesta es “*Mejorar la conectividad de pasajeros y carga entre Santiago y la V Región e iniciar la modernización del Sistema Ferroviario del país.*”²⁹ y “*Considera la rehabilitación, construcción y operación de un trazado ferroviario entre la ciudad de Santiago y los puerto de Valparaíso y Ventana a través de la cuesta Dormida.*”

A diferencia de las propuestas anteriores para trenes entre Santiago y Valparaíso, acá se propone utilizar gran parte del trazado ferroviario original, que forman parte de las redes ferroviarias de EFE, para aprovechar la faja existente y así bajar los costos de inversión y problemas que se pudiesen generar con las expropiaciones. En ella se realizaría una vía paralela a la existente, la antigua sería reparada o ajustada a los requerimientos actuales.³⁰

Las dos vías se consideran para los sectores A y B, como se puede observar en la figura 16. El tramo B propone la construcción de una doble vía férrea de aprox. 36 km completamente nueva que cruzaría la Cuesta La Dormida por medio de la construcción de un túnel de aprox.

²⁵ Proponente: Iniciativas Privadas Ltda. Representantes Legales Sr. José Antonio García A. Y Sr. Mauricio Gatica (Españoles)

²⁶ Desde que un proyecto cuenta con la declaración de interés público el proponente tiene 2 años para presentar los estudios exigidos.

²⁷ Pedro Varas Valdés, Encargado de Negocios, Unidad de Nuevos Proyectos, Sección de Coordinación de Concesiones del MOP.

²⁸ También se intentó comunicarse con los encargados del proyecto pero no existió respuesta los e-mails ni las llamadas telefónicas. Se comunicó que probablemente estaban fuera del país.

²⁹ MOP. Coordinación de Concesiones. Presentación de Proyecto “*Conexión Ferroviaria Santiago-V Región*”.

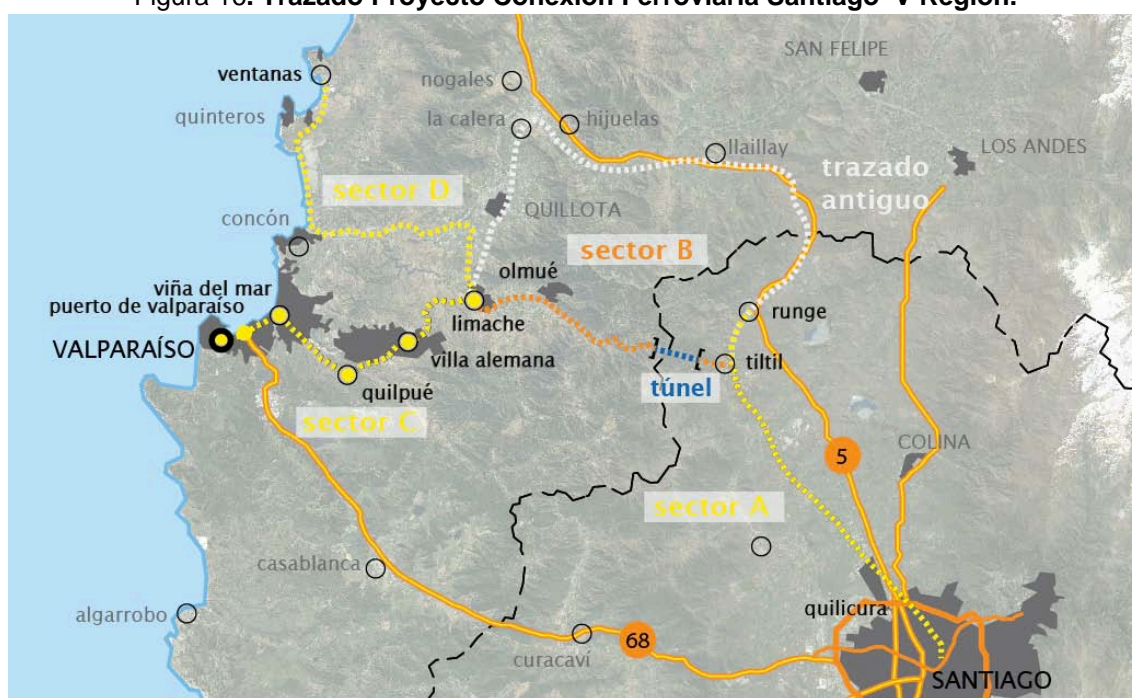
³⁰ Se obtiene una intervención de 180 km. aprox. De vías férreas simples y dobles, considerándose inicialmente vías simples en el Sector D y el ramal “Til Til – Rungue”

10 km. de longitud. Con ello se acortaría el antiguo trazado, mejorando los tiempos de traslado haciendo más competitivo y eficiente al proyecto.

Para la conexión con la costa se proponen 2 tramos, uno hacia Ventanas (D), en donde se recuperaría la vía existente, manteniéndola hasta el minuto como única, y una conexión hacia Valparaíso en donde se considera utilizar el actual trazado de Metro de Valparaíso (C) (MERVAL). Esto será un motivo importante para la gestión puesto que deberán negociar con Merval³¹, se propone un uso de las vías para carga hacia el puerto en horarios en que deje de funcionar el servicio de pasajeros.

Por último se propone conectar con un apéndice el centro minero de Rungue. El ramal “Til Til–Rungue”, sería de una vía y entregaría números que factibilizarían más el proyecto.

Figura 16. Trazado Proyecto Conexión Ferroviaria Santiago–V Región.



Fuente: Elaboración propia en base a material recolectado.

Por otro lado se proponen como infraestructura de terminales para la región metropolitana la realización de una nueva Estación anexa a la Estación Mapocho existente, que hoy funciona como centro cultural. Por otro lado se plantea también un Centro de Transferencia de Carga en Quilicura, al norte de la capital. Para la V Región se considera la ampliación de la Estación Limache, Estación Puerto y de Estación Ventana.

³¹ Merval, es el ferrocarril metropolitano urbano e interurbano, que cruza gran parte del Gran Valparaíso. Conecta a las comunas de Valparaíso, Viña del Mar, Quilpué, Villa Alemana y Limache, esta última fuera del radio urbano de la conurbación

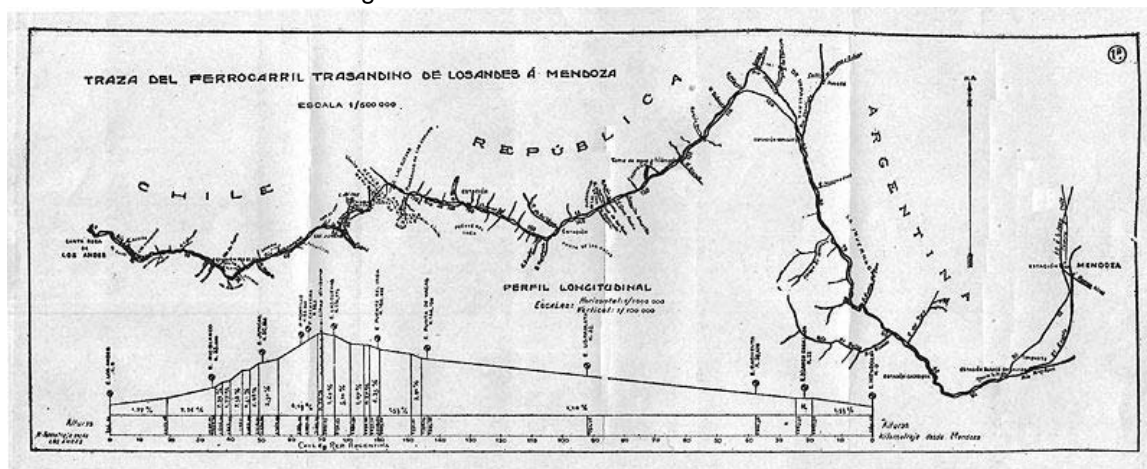
El transporte de pasajeros³² se realizaría entre las Estaciones de Santiago, Viña del Mar y Puerto en Valparaíso. En ciertos horarios funcionará con detenciones intermedias en las ciudades de Limache, Villa Alemana y Quilpué. (se deberá coordinar con MERVAL, de forma de compatibilizar ambos servicios). La operación de pasajeros funcionará completamente independiente de la de carga³³, sólo se compartirán las vías y se coordinará el horario de funcionamientos de ambos.

El presente proyecto, es una de las tres alternativas analizadas por arquitecto Julio Alegría, que se detallarán más adelante, pero que según su opinión, a pesar de ser la más factible, por la manera en que se desarrollan estos proyectos, es la de menor impacto, en términos positivos, para el territorio, ya que no generaría la opción de desarrollar nuevos asentamientos.

2.3.3.2 *tren los andes-mendoza. del corredor trasandino al bioceánico*

El trazado del Tren Trasandino comenzaba en la ciudad de los Andes en Chile, subiendo por el cajón del río Aconcagua y Juncal hasta el paso las Cuevas, donde se construyó un túnel para su paso. Luego en el lado Argentino la línea férrea bordeaba los ríos Las Cuevas y Mendoza hasta llegar a la ciudad del mismo nombre.

Figura 17. **Corredo Trasandino Inicial.**



Fuente: MOP. Coordinación de Concesiones. Presentación de Proyecto "Conexión Ferroviaria Santiago-V Región".

La idea para comunicar por vía ferroviaria ambos países comienza en voces del portorriqueño Eugenio María de Hostos y fue impulsada por los chilenos Juan y Mateo Clark con el interés de lograr una mejor ruta para el intercambio comercial entre los pueblos del interior de Argentina, la provincia de Cuyo, con el puerto chileno de Valparaíso.

³² Se estima que el costo de un pasaje Santiago-Viña del Mar-Valparaíso cueste \$3.850 (7,7 dólares), equivalente a \$30,3 o (0,06 dólares) por Km. y para Santiago-Quilpué-Villa Alemana \$3.300 (6,6 dólares), equivalente a \$30,5 por Km.

³³ Para la carga se estima un cobro de \$11,3 por ton*Km. (0,022 dólares) para contenedores, \$6,2 por ton*Km. (0,012 dólares) para el concentrado de cobre y \$7,5 por ton*Km (0,015 dólares) para carga general.

El Estado Argentino comenzó la tarea antes con la construcción y extensión de las líneas ferroviarias por la provincia de Cuyo, hasta la ciudad de Mendoza, a éste el llamaron “Ferrocaril Andino”³⁴.

Con el interés de llegar a Valparaíso y desde allí abrir ruta hacia el Océano Pacífico, se realizaron importantes esfuerzos técnicos y políticos, puesto que en esa época existían entre ambos gobiernos por problemas políticos por cuestiones limítrofes. Sin embargo la necesidad de conexión era importante, por lo que se aprobó la realización del “Ferrocaril Trasandino”. Así en 1872 en Argentina y 1874 en Chile se dio el vamos a la construcción del proyecto. Tras presentar estudios, la concesión fue entregada a los hermanos Clark por medio de la empresa “Ferrocaril Trasandino Clark”, sin embargos esta sufrió problemas financieros y debido a errores en la evaluación económica que no pudieron ser superados, la empresa fue embargada y la concesión transferida a la empresa inglesa “Trasandine Construction Company” en 1887, quienes iniciaron la construcción del proyecto en 1889.

La ferrovía fue realizándose por tramos en 1903 fue inaugurado el lado Argentino inauguró su tramo completo desde Mendoza a Las Cuevas en 1903³⁵, mientras que el lado Chileno se consolidó años más tarde.

El tren se inaugura el 5 de abril de 1910 finalmente, consolidando éste paso internacional como el principal del país hasta hoy en día. En esa fecha se concluyó el paso Cristo Redentor.

En 1934 un aluvión causó destrozos que detuvieron el funcionamiento del ferrocarril por 10 años. En 1944 cuando el “Trasandino” reabre su recorrido, el lado chileno pasa a manos del Estado y cuatro años después el Gobierno de Juan Antonio nacionaliza también toda la red ferroviaria de Argentina. El país trasandino mejoró y empalmó entonces muchas de sus vías, entre ellas las rutas hacia Mendoza, lo que permitió una baja de costos y mayor rapidez de traslado de sus productos hacia el Pacífico, debido a la reducción de trasbordos. Esto materializó de forma importante la estructura y funcionamiento de la zona central de Argentina hasta el día de hoy.

Sin embargo el lado Chileno no siguió desarrollándose al ritmo que lo hacía el de Argentina. En esos años Chile vivía una gran crisis económica que afectó seriamente a los ferrocarriles estatales.³⁶ Para mejorar la situación en 1953, los presidentes Argentina y Chile, Perón y Carlos Ibáñez del Campo, firmaron un tratado de unión económica y aduanera que abría

³⁴ Primer ferrocarril construido por el Estado de Argentina.

³⁵ La habilitación de la línea en el lado argentino se realizó de Mendoza a Uspallata el 22 de febrero de 1891, de Uspallata a Río Blanco el 1º de mayo de 1892 y de Río Blanco a Punta de Vacas, el 17 de noviembre de 1893, con una longitud total de 143 kilómetros de vía.

³⁶ Por otro lado políticas de liberalización de servicio e itinerarios de los buses, creó una competencia desleal acusada dicha área pero que no fue tomada en cuenta, incluso luego en 1947 el secretario general de la inspección superior de ferrocarriles, concluyó que en Chile había un exceso de ferrocarriles.

grandes perspectivas. Sin embargo este hecho se vio frustrado cuando en 1955 tuvo a lugar un golpe de Estado en Argentina, que detuvo, por temor a la integración, el plan que incluía la electrificación del Trasandino. En 1960 con la firma del acta fundacional de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio se esperaba que la integración volviese a agilizarse, pero nuevamente, por problemas geopolíticos en el continente, esto no prosperaría sino hasta finales de siglo, frustrando las mejoras ferroviarias y otros proyectos de infraestructura para la integración.

Como no mejoró la eficiencia del Trasandino y con un mayor desarrollo de las redes viales, éste fue perdiendo competitividad frente a los automotores. En primera instancia de pasajeros, puesto que el camino sólo estaba pavimentado el tramo Mendoza-Villavicencio y para los vehículos de carga las pendientes ripiadas generaban grandes problemas. Con la pavimentación del tramo Mendoza-Buenos Aires en 1940 y mucho más tarde en 1970 de Los Andes hasta la frontera, el uso de los vehículos aumentó considerablemente. Debido a la disminución en el tránsito ferroviario el servicio no fue renovado, con lo que se disminuyó su calidad, capacidad del servicio y se transformó en un medio más lento que el automóvil.

Después del golpe militar del 11 de septiembre de 1979, comienza el periodo de dictadura del Gral. Pinochet y nuevos problemas para la vía ferroviaria. El mandatario desconfiaba de la comunicación mediante el trasandino, por lo que decidió su cierre para el transporte de pasajeros en 1979 y de carga en 1984.

La línea completa no fue nuevamente restaurada debido a que los altos costos que involucraba su mantención y la poca carga que podía arrastrarse por el lado chileno, por lo que hoy en día gran parte y el cruce hacia Argentina se encuentra abandonado y en constante deterioro. Actualmente sólo se mantiene en funcionamiento el tramo de los Andes hasta la mina de cobre de Saladillo, perteneciente a Codelco. Desde allí se moviliza el cobre en Polvo hasta los Andes donde por medio de una grúa se realiza el transbordo para ser transferido hasta la fundición de Ventanas, por medio del tren con otra trocha.

2.3.3.2.1 corredor bioceánico

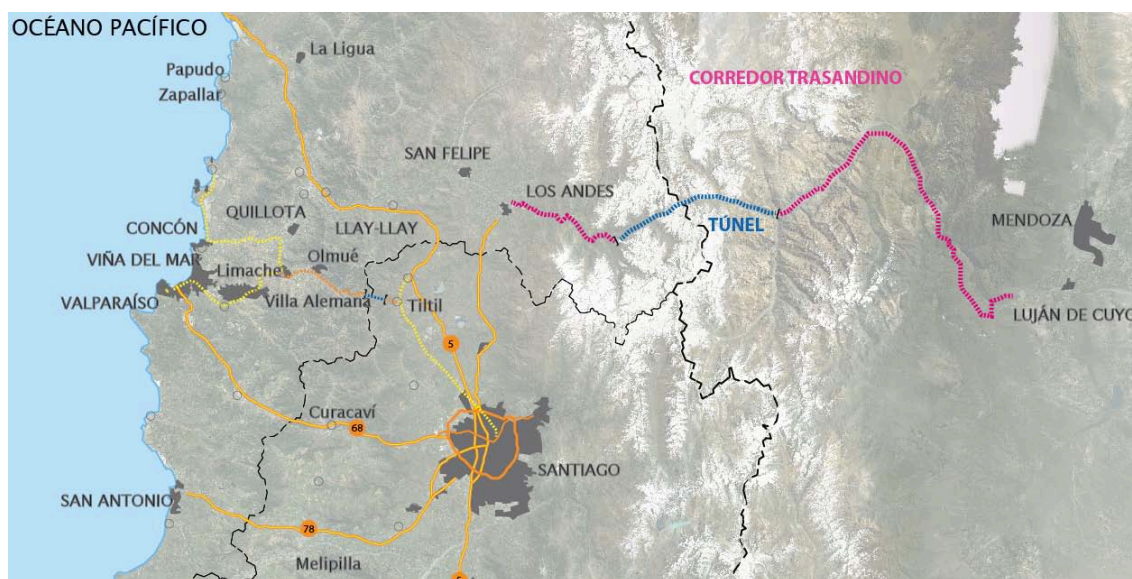
El tramo trasandino se enmarca dentro de políticas transnacionales bajo el marco de la IIRSA, y recientemente, el pasado 11 de marzo del 2011, se anunció la formación de la sociedad "Bioceánico Aconcagua SA."³⁷. El proyecto contempla la realización de un sistema ferroviario de 204 Km. de extensión entre Los Andes y Mendoza, incluyendo un túnel de baja altura de 52

³⁷ Entidad constituida por Corporación América (Argentina), Empresas Navieras (Chile), Mitsubishi Corp (Japón), Contreras Hermanos (Argentina) y Geodata (Italia).

Km., que posibilitaría realizar el recorrido durante todo el año a diferencia de lo que sucede en la actualidad por la altura y las nieves que caen en el invierno.³⁸

Actualmente el proyecto cuenta con el apoyo de ambos gobiernos, y ya se encuentra en la segunda fase del desarrollo de la licitación.

Figura 18. Trazado Proyecto Corredor Bioceánico.



Fuente: Elaboración propia en base a material recolectado.

2.4 ordenamiento territorial [ot]

La Ordenación del Territorio como instrumento de la Planificación Regional, es una disciplina que se enmarca dentro de las Políticas Públicas del Estado de Bienestar (welfare state) y que tiene su génesis tras la Revolución Industrial. Las consecuencias que ésta dejó en el territorio y urbes de la época provocaron disparidades de desarrollo en sus regiones y un desgaste ambiental importante como consecuencia al proceso de urbanización desencadenada que sufrían producto de su avanzada industrialización. Ello provocaba un riesgo esta vez más allá de la escala urbana, en el territorio y sus recursos, exigiendo nuevas políticas al respecto.

La preocupación por la planificación del territorio como política diferenciada, nace en los países europeos y norteamericanos. Como pioneros se reconocen a los ingleses en esta materia, que

³⁸ Actualmente el transporte de mercaderías se realiza por medio del paso Internacional de los Libertadores, que presenta constantes cierres durante el invierno por las nevazones. El trazado antiguo de la línea de tren, a mayor altura, presentaba los mismos problemas.

ya en los años 20 comprenden la necesidad de compensar y ordenar la pérdida de territorios ocasionada por el exceso de urbanismo.

La historia del planeamiento de suelo se veía, hasta ese minuto, marcado por una visión urbanizadora a manos mayormente de arquitectos. Es así como cuando el problema de exceso de territorios urbanizados comenzó a generar dificultades más allá del límite que podía manejarse con la planificación urbana se crea la necesidad de una nueva manera para planificar el desarrollo del territorio

Así en países europeos y norteamericanos, surge una nueva técnica separada del ámbito de planificación urbanístico y preocupada por la planificación a escala regional. Pero es tras las Guerras Mundiales que aparecen en los países más desarrollados conceptos económicos ligados al territorio. Se inicia así la preocupación por utilizar las políticas y herramientas al servicio de la planificación y ordenamiento territorial para lograr un desarrollo del territorio equilibrado y eficiente.

Las consecuencias negativas se reflejaban en componentes ambientales y en infraestructuras, ya que hubo que expandir las redes en función de una demanda puntual, específica y no regional. En la planificación de asentamientos urbanos anteriores a los años 50 no se consideraron debidamente redes de infraestructura interurbana, vial ni ferroviaria, ni sanitaria, así como tampoco un tratamiento adecuado a las áreas de riesgo natural, lo que provocó disparidades importantes en los territorios de los países desarrollados. Esto si se consideró al interior de las ciudades en la reconstrucción post guerra, para las cuales se disponía de reglamentos de edificación que consideraban higiene, espacios públicos, seguridad, etc.

Sin embargo las prioridades políticas y económicas durante las Guerras Mundiales fueron otras y el ímpetu inicial se desdibujó hasta una década después de terminados dichos conflictos bélicos. Es entonces cuando sumados a los efectos de la industrialización, los resultados de las Guerras y los nuevos ajustes económicos hacen indispensable regulaciones en la materia.

En la década de los 60 la planificación territorial comienza a ser parte importante de las políticas en los distintos gobiernos. Tras sufrir un leve estancamiento por la crisis de los 70, los nuevos cambios estructurales, económicos y sociales por causa de la globalización exigirán en los 80 e inicios de los 90 una revisión de lo que suponía ello para el territorio.

El nuevo modelo económico imperante en los inicios de la era global, tendrá como objetivos principales la eficiencia y eficacia en todas las materias, incluidas el territorio. De esta forma con la globalización, los conceptos de ordenamiento territorial comienzan a aplicarse y a internacionalizarse por el resto de los países de Europa y Norteamérica.

Así en la era de los 80 comienza la tendencia de concebir a las regiones como la máxima institución competente en el ordenamiento territorial. Si bien Alemania, Suiza y Austria ya

contaban con una tradición federal, en aquellos años España, Francia e Italia (en los 70) optan hacia la descentralización territorial, y a la federalización del Estado en el caso de Bélgica. Desde entonces comienza un importante impulso desde las regiones por enfrentar el ordenamiento territorial.

Por otro lado Europa como continente comienza a percibir que el desarrollo territorial equilibrado y armónico, como conjunto, es un requisito importante para el desarrollo económico y social del continente. Esta preocupación queda plasmada el 20 de mayo de 1983, cuando aparece uno de los primeros documentos oficiales sobre el Ordenamiento Territorial (OT). En la reunión de Torremolinos, España, bajo el auspicio del Consejo de Europa se congregan los Ministros Europeos responsables de la OT para lograr un acuerdo en la materia y aprobar la Carta Europea de Ordenación del Territorio (CEOT). En este documento se definen el concepto y los principios de la disciplina.

2.4.1 la carta europea de ordenación del territorio [ceot]

La CEOT es un documento que declara los preámbulos que justifican la OT, define sus principios, objetivos fundamentales y específicos, conceptos, características y rasgos generales su implementación.

En el desarrollo de este documento se declara que la disciplina es un instrumento importante para la evolución de la sociedad en Europa y la consolidación de su identidad, y que con él se podría llegar a la adopción de principios comunes que reducirían las diferencias regionales, mejorarían la utilización del espacio, el reparto de actividades, así como también la protección del medio ambiente y la mejora de la calidad de vida. Para ello se necesitaba de un análisis de las concepciones nacionales, regionales y locales de la OT. Por otro lado las nuevas modificaciones económicas y sociales exigían una revisión en la materia para ampliar el plazo de sus objetivos económicos, así como también de nuevos criterios de orientación y técnicos de acuerdo a las exigencias económicas y sociales. Por último se deja claro que es necesario generar un marco institucional apropiado para la participación ciudadana en la adopción y aplicación de las medidas de ordenación del territorio.

Tras esta declaración de principios la CEOT define por primera vez el concepto de OT como *“La expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector”*(Consejo de Europa, 1983: 2) y que contribuiría a superar los problemas que sobrepasan el marco nacional para lograr un sentimiento de identidad común.

Se determina que el centro de preocupación del OT es el hombre y su bienestar, así como su relación con el medio ambiente, y que el objetivo es ofrecerle un marco y una calidad de vida que aseguren el desarrollo de su personalidad en un entorno adecuado a su escala.

Así mismo se determina que la OT debe ser democrática, con la participación de la población y sus representantes políticos; global, integrando y coordinando las distintas políticas sectoriales en una visión común; funcional en el sentido de que debe tenerse en cuenta la existencia de conciencias regionales por encima de las fronteras con valores, cultura e intereses comunes; y por último debe ser prospectiva, ya que debe ser concebida a largo plazo, para lo que se deben analizar las distintas tendencias y tenerlas en cuenta para su aplicación.

Como objetivos fundamentales se encuentran el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, en donde se destaca la importancia de los ejes de desarrollo y de las redes de comunicación para controlar, alentar o mantener el crecimiento de las regiones. mismo tiempo busca una gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, o sea la utilización racional del territorio que debe acompañarse con una política de suelo.

La carta define que la realización de estos objetivos es una tarea política, quienes deben garantizar la integración y coordinación de los distintos sectores, disciplinas, autoridades y organismos, ya que estos ya sean privados o públicos contribuyen a desarrollar o a modificar la organización del espacio.

Por otro lado organiza la coordinación y cooperación en niveles de decisión, declarando que se debe asegurar que estos tengan las competencias necesarias para decidir y ejecutar, así como también de los medios económicos suficientes para su labor, teniendo siempre en cuenta el ámbito de su actuación, y por tanto relacionarse e intercambiar información con los niveles superiores e inferiores. Así define 4 niveles, local, regional, nacional y europeo, sin olvidar mencionar la participación de la población que debe estar presente en todos ellos, por medio de una información clara de todas las etapas de planificación y por medio de estructuras y procedimientos institucionales.

La carta hace hincapié en el nivel regional, declarando que este *“es el marco el más apropiado para la puesta en práctica de una política de ordenación del territorio: coordinación entre las mismas autoridades regionales, las autoridades locales, nacionales y entre regiones de países vecinos”* (Consejo de Europa, 1983: 5)

Luego, tras aclarar los roles y relaciones que la Conferencia Europea de los Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio (CEMAT) cumple como instrumento político, la carta culmina con los 7 objetivos particulares para las regiones rurales, urbanas, fronterizas, de montaña, costeras e insulares, así como también para las que presentan debilidades estructurales y las que se encuentran en decadencia.

2.4.2 el significado del ot

Si bien la CEOT formaliza la disciplina del Ordenamiento Territorial, y plasma su rol, concepto y objetivos, aún es un poco vaga y según varios expertos carece de claridad en los conceptos. Según Florencio Zoido Naranjo la CEOT *"confunde los resultados con el instrumento al definir la OT como "la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad"; y complica más las cosas al añadir que es "a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política"* (Zoido, 1998: 21)

Tras esta declaración continúa con la visión que tienen los geógrafos de la OT; *"Desde nuestro punto de vista la ordenación del territorio es esencialmente una función pública, una política compleja y de reciente y todavía escasa implantación, que puede y debe apoyarse sobre instrumentos jurídicos (convenios internacionales, leyes, decretos), sobre prácticas administrativas y principios consolidados (planificación, participación, etc.) y en diferentes conocimientos científicos, en aportaciones necesariamente pluridisciplinarias (aspecto que sí recoge la CEOT), entre las que cabe un papel propio y relevante a la geografía. En tanto que función pública o política, la ordenación del territorio es, sobre todo, un instrumento no un fin en sí mismo, un medio al servicio de objetivos generales como el uso adecuado de los recursos, el desarrollo, y el bienestar o calidad de vida de los ciudadanos."* (Zoido, 1998: 23)

Por otro lado si analizamos la semántica de la expresión de Ordenación del Territorio podemos ver que esta misma tiene amplios contenidos y aplicaciones en todas las escalas espaciales. Por lo mismo es importante analizar los significados de las palabras que lo componen y tener claro lo que enmarca dicha materia.

- El territorio

Según la geografía el territorio es el espacio anexo a un ser, comunidad o ente de cualquier naturaleza, física o inmaterial. Cuando se vincula a la instalación de una comunidad en el territorio, este se convierte en un elemento fundamental que la soporta y crea relaciones. Es el espacio en el que se vive y corresponde manejar y administrar para bien de los individuos y del conjunto de la comunidad. (Hildenbrand, 1996)

- Ordenación

El termino orden tiene múltiples significados y usos, en este caso el término orden representando al territorio, refiere a su palabra en el campo semántico del canon o regla de distribución. En el espacio geográfico de determinados hechos naturales o de origen humano se le atribuye generalmente un sentido estructurante o mayor significación para el conocimiento y utilización del territorio. (Hildenbrand, 1996)

El orden al territorio expresará entonces la regla de distribución estructurante del espacio del territorio que se define como espacio en el que se desarrolla una comunidad, o sea un instrumento que sirve para dar un orden estructurante a un ámbito espacial que se reconozca como una unidad.

De aquí podemos inferir uno de los primeros problemas que sufre el OT, definir cual es este espacio anexo a la comunidad, porque en muchos casos la demarcación de sus límites administrativos no es necesariamente los límites de espacio que utilizamos para “vivir” ni en el que vincula el desarrollo de dicha sociedad.

Por otro lado el elemento estructurante de un territorio varía dependiendo de su momento histórico. Por ejemplo en algún territorio puede haber sido un río, una actividad económica, una línea férrea, etc., que con el tiempo perdió su rol estructurante y fue reemplazado por otro. Los elementos con significancia especial cambian de un momento a otro, según las culturas y los grupos sociales que lo habiten.

Según esto y en concordancia con varios expertos podemos ajustar la definición del OT como: *“La acción y la práctica (en mayor medida que la ciencia, la técnica o el arte) de disponer con orden, a través del espacio de un país y en una visión prospectiva, los hombres, las actividades, los equipamientos y los medios de comunicación que ellos pueden utilizar, tomando en consideración las limitaciones naturales, humanas, económicas o incluso estratégicas”* (Merlin, 1988)

2.4.3 el estado del ot actual

A pesar de que durante estas últimas décadas se observa un avance continuo, a nivel global la práctica del OT es aún escasa y discontinua, aunque en Europa es donde adquiere su máxima representación.

Su aplicación difiere en los distintos países, debido en parte a la complejidad en su aplicación, que muchas veces no encuentra una visión común, su dispersión terminológica y conceptual, la debilidad metodológica que aún presenta en la mayoría de los casos y la inseguridad, así como también la discontinuidad de las políticas territoriales, debido al tiempo que requieren para consolidarse. Hoy existen una pluralidad de puntos de vista sobre la materia, y aún no se cuenta con una visión conceptual ni metodológica clara. Como se observa no existen manuales para aquel instrumento territorial.

Sin embargo en los países europeos se observa según Andreas Hildenbrand (Hildenbrand, 1996) dos tendencias de concepciones en la OT. Una de ellas lo entiende como una planificación a escala regional y subregional, cuyo objetivo principal es la coordinación de los aspectos territoriales de las políticas sectoriales y del planeamiento urbanístico municipal. Este tipo de planificación es la que manifiestan las políticas de Alemania, Suiza, Austria, Holanda,

Italia, España y Portugal. En la segunda concepción el OT se encuentra ligado a una planificación económica y social, y a los objetivos de las políticas de desarrollo económico regional. Estos conceptos están presentes en el "Aménagement du Territoire" francés y en el "Regional Planning" del Reino Unido.

En ambas concepciones se observa un carácter de estrategia distinta y refleja el como se implementará y el fin del instrumento de OT. Así en el primer caso se destaca una concepción más proteccionista, mientras en la segunda esta serviría para el desarrollo económico de la región. En general se adquieren la una o la otra dependiendo del Estado de desarrollo del país, mientras más desarrollado sea éste tenderá a ser más proteccionista.

Lo que si se destaca como denominador común para el OT es la escala en que mejor se desarrolla su adopción. Gran parte de los autores coinciden que ella es el nivel regional, una escala media entre lo local y nacional. Así el OT ha ido consolidándose como una política de planificación física, referida a hechos a los que confiere valor estructurante en territorios de ámbito regional. (Zoido en Hildenbrand, 1996: Prólogo p. 25-26)

Otro sentido casi completamente aprobado es el carácter público que debe tener el OT, ya que a diferencia de otros ámbitos de la actualidad, los objetivos del OT no pueden conseguirse en manos de las fuerzas y tendencias del mercado privado. Según las experiencias debe haber un ente regulador básicamente por 3 razones.

1. Aunque la teoría que apoya al juego del libre mercado dice que el desequilibrio inter e intrarregional es temporal y que se regularía con el tiempo, esta no ha sido la experiencia vivida ya que las localizaciones preferentes de los privados para las actividades económicas no conducen a una distribución geográfica, ni uso de suelos óptimos.
2. Los bienes colectivos no son posibles de manejar con los precios del mercado y necesitan de un ente superior con una gestión eficaz.
3. Las actividades generan efectos positivos como también negativos y estos no entran en el cálculo, por la dificultades de expresar estos en términos monetarios, ya sea si son valorados positivamente, como tampoco los perjuicios que estos pudiesen provocar.

Por último las tendencias y preocupaciones por el desarrollo sostenible, han hecho que una herramienta de OT sea indispensable. Esto porque, según la Conferencia de Río de Janeiro de 1992, el desarrollo sostenible esta asociado con un desarrollo territorialmente equilibrado³⁹, uno de los objetivos principales del instrumento. Así un correcto desarrollo de la disciplina se

³⁹ Informe Brundtland de las Naciones Unidas.

encargará de prevenir el deterioro y preservar la calidad ambiental, para contar en el espacio con la calidad de vida adecuada.

2.4.4 debilidades de la OT respecto a otras políticas sectoriales/públicas

La ordenación del territorio es un instrumento de función pública compleja, ya que debe crear objetivos que deben ser sostenidos en el tiempo y en el que debiesen intervenir todas las administraciones, los principales agentes sociales y económicos, e individualmente, la ciudadanía que desee participar.

Debido a la gran cantidad de actores que intervienen en el territorio, el éxito de esta práctica se basa en la capacidad de coordinación, concertación y cooperación tanto en sentido horizontal, entre departamentos de la administración pública, como también vertical, entre los distintos niveles de administración.

Este delicado equilibrio es difícil de mantener debido a la estructuración y predominio de los departamentos sectoriales, la promoción de planificación por medio de múltiples organismos y niveles políticos-administrativos, la cada vez mayor incidencia territorial de las actividades económicas y al surgimiento de nuevos entes políticos, regionales e intermunicipales. Esta complejidad ha demandado la promulgación de normas, planes y programas de OT.

La visión global debe integrar visiones intersectoriales (Planificación económica, urbanística, medio ambientales, etc) a un mediano y largo plazo. Debido a los múltiples cambios políticos que se pueden suceder durante este periodo en un país es importante contar con una buena organización administrativa y técnica que se dedique a fiscalizar para garantizar el cumplimiento de los objetivos de OT. Alemania destaca dentro de los países en ello, ya que cuenta con clausuras formales y materiales de ordenación del territorio y con un procedimiento de evaluación de impacto territorial (EIT). Algo similar sucede en el procedimientos en las leyes de varias CCAA de España.

Además esta política debe tener una participación pública e institucional, tal como se refleja en la carta europea, la OT no sólo debe ser “global” sino que también debe tener una participación democrática. Las administraciones públicas deben además estimular la participación pública con información y formación. Suiza y Holanda destacan en esto y en Alemania se existe una mejor participación institucional.

En general la desventaja del OT frente a otras políticas públicas se pueden resumir en:

- Cuentan con menos recursos, debido a la falta de carácter inversor que si tienen los otros sectores.
- Los objetivos son a largo plazo y tienen un grado de abstracción mayor que otras políticas publicas, y por tanto es menos visible para los ciudadanos, por lo que para

muchos tiene menos influencia política y por tanto su correcta realización es menos “propaganda política” para el Gobierno.

- Debido a los plazos y abstracción, faltan igualmente grupos de presión, una demanda social que presionen para que se cumplan y respeten los objetivos.

Así sin la coordinación y visiones globales a largo plazo, puede que aunque las ideas sean notables, estas fallen, muten y terminen no ajustándose a lo planificado. Así mismo sin políticas horizontales sectoriales puede que los objetivos de ninguna de ella se cumplan.

Por lo mismo este instrumento es más exitoso en países como los europeos, que cuentan con un desarrollo institucional, administrativo y político suficiente como para poder llevar a cabo, en términos democráticos, que hacen posible una política de la complejidad del OT.

Chile está en un proceso importante en esta materia, ajustando las políticas para que pueda existir un instrumento de OT correcto e independiente en cada una de sus regiones, que espera superar los actuales problemas que, por motivos políticos y administrativos, no han logrado hasta la fecha materializarlo.

3. el ordenamiento y la planificación territorial en Chile

Para introducir y comprender el marco en que se desarrolla el OT actual en Chile es importante tener en cuenta que *“En Chile más que una ordenación del territorio, lo que existe es una planificación territorial de índole urbana y jerarquizada en la que participan diversos organismos públicos...”* (Mallea, 2008: 1)

Las palabras de la abogada María Isabel Mallea reflejan claramente el presente de la política territorial en Chile. En las últimas 3 décadas no ha existido una visión, instrumentos, leyes ni autoridades que consagren al OT como una instancia relevante para planificar el territorio a gran escala, y aunque en el pasado ello tuvo mayor hincapié, los últimos esfuerzos e intenciones han estado centrados hasta el día de hoy en la escala urbana del territorio.

A pesar de dicha realidad, y muchas veces en el olvido de la conciencia colectiva, en Chile sí existió una mayor preocupación por el ámbito regional y el desarrollo territorialmente sustentable. A inicios del siglo pasado se generó una interesante corriente al respecto a manos de profesionales e investigadores con conocimientos en la materia. En aquella época se gestionaron las instituciones necesarias para la implementación de planes y políticas importantes, cuyos resultados se pueden observar incluso hoy. Lamentablemente asuntos políticos detuvieron su desarrollo y la visión integrada del territorio fue suplantada por una neoliberal centrada en la construcción. Sin embargo el país, asumiendo dichos errores, comprende hoy la necesidad del OT para lograr un desarrollo territorial más equilibrado. Para ello se plantean en la actualidad reformas que pretenden incorporar el marco normativo y legal necesario para que el país se desarrolle con una visión más integrada del territorio.

El presente capítulo pretende comprender, por medio de un análisis histórico del urbanismo y planificación territorial chilena, el génesis de la visión territorial, su desarrollo y los problemas que comenzaron a sucederse desde la era de los 80 hasta la actualidad. Por otro lado se demostrará que la visión de una Macro Región Central (MRC) integrada se gestó a mediados de siglo. Por último se analizarán también las políticas territoriales actuales y propuestas, así como también, por la incumbencia con los proyectos ferroviarios analizados, del funcionamiento del sistema de concesiones chilenas.

3.1 antecedentes

En las primeras décadas del siglo XX, debido a la migración de habitantes hacia la zona central y en especial a Santiago, los primeros problemas que debió enfrentar el Urbanismo en Chile fueron los de la vivienda. Sin embargo un pequeño grupo de arquitectos chilenos comenzó a considerar a la Planificación Urbana y Regional como algo fundamental para el desarrollo del país.

La preocupación por el aumento demográfico y su expresión en el territorio a inicios del siglo XX, los nuevos movimientos de vanguardia del urbanismo reflejado en los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (1928-1929-1930-1933-1937-1947-1949) y en la Carta de Atenas de 1942, el desplazamiento de arquitectos-urbanistas entre 1929-1949 desde Norteamérica y Europa hacia América Latina y Chile, así como también el viaje de arquitectos chilenos a países europeos que exportaron las nuevas visiones en materias de territorio al país, tuvieron como resultado un proceso de debates que profundizaron el urbanismo y planificación territorial en Chile. Una época en la que incluso proyectos recientemente materializados tuvieron su génesis, bajo una concepción del territorio como sistema.

Protagonistas de ello fueron un grupo de arquitectos chilenos dedicados a la Planificación Urbana y Regional, que en su crítica y reflexión de los principios doctrinarios modernos, consideraron las redes viales como un principio de OT relacionando las posibilidades técnicas con el servicio de las regiones urbanas chilenas en formación, a partir de la consolidación del proceso de industrialización y la consiguiente maduración del proceso de metropolización, se gestaron entonces conceptos modernos de Vialidad y Transporte.

Según expone María Isabel Pavez Reyes (2006) en su tesis de doctorado, “Vialidad y Transporte en la Metrópoli de Santiago 1950-1979: Concepto y Estrategia de Ordenación del Territorio en el Marco de la Planificación Urbana y Regional por el Estado de Chile”, la actual fisonomía de la MRC se forma en 3 periodos importantes del último siglo, y en gran parte bajo lo estudiado a inicios del siglo XX, en los que materias de OT estaban fuertemente vinculadas a la vialidad y el transporte.

Las tres etapas que Pavez reconoce son las siguientes:

- [1929-1949] - Etapa de gestación de la planificación urbana y regional con claros antecedentes en vialidad y transporte.
- [1950-1979] - Etapa madura de la planificación urbano y regional por el Estado de Chile con formulación de planes estructurados en la vialidad y transporte.
- [1980-2006] - Estado subsidiario y urbanismo desarrollado por el sector privado en Chile, persistencias y cambios en vialidad y transporte.

En los periodos iniciales se destacaron profesionales claves que fueron asesores planificadores y/o directores nacionales, fuentes de las principales transferencias culturales, y que lideraron los debates sobre el desarrollo urbano y regional. Además instauraron la institucionalidad necesaria y proyectaron y dirigieron la realización, desde el Ministerio de Obras Públicas, y con los equipos profesionales que formaron, las obras más trascendentales de la época del Estado Planificador en materia de planificación urbana, regional, vial y de transporte. Algunos de estos personajes fueron Karl Brünner von Lehenstein, Luis Muñoz Maluschka y Juan Parrochia Beguin.

A continuación se revisarán las materias pertinentes a tema de planificación y transporte de estas épocas y los vínculos con aquellos personajes.

3.1.1 gestación de la planificación urbana y regional [1929-1949]

El primer periodo se ve marcado por una época de cambios debido a variables externas detonadas por crisis y guerras mundiales. En los años previos Chile tiene, como la mayoría de los países subdesarrollados, un carácter más exportador, cuya base importante la constituía el salitre. Esta situación se ve interrumpida por la Gran Crisis Económica Mundial de 1929 que afecta fuertemente al país, la falta de recursos y capitales, debido a la disminución de la exportación detonaron una fuerte deuda para el país y un importante desempleo, acentuado aún más por el cierre de salitreras debido a la sustitución del mineral por productos artificiales.

Como respuesta comienza la SIS y se desarrolla la industrialización del país. Los trabajadores se trasladan hacia las zonas industriales, concentradas en el área central. La industria se asienta mayormente en Santiago, Valparaíso, Concepción y Valdivia, debido en parte porque en los años 30 eran aquellos los que contaban con un sistema de electricidad adecuado y seguro. La localización debido a un buen sistema de electrificación era importante, así estudios de la época recalcan que para evitar el centralismo industrial se debía avanzar en dicha materia en el resto del país.

Las regiones industriales se desarrollaron rápidamente, lo que provocó problemas en el crecimiento de las ciudades. Santiago por ejemplo llegó al millón de habitantes en 1940, veinte años antes de lo previsto, con consecuencias claras para la ciudad. La ciudad creció radio concéntricamente utilizando los caminos rurales y sin coordinarse con las vías de otras comunas de la ciudad, sin pavimentación, alcantarillado, agua ni transporte adecuado.

Con la nueva situación mundial y chilena, el Estado comienza en 1929 a tener un paulatino fortalecimiento como mega-actor del desarrollo nacional en todos sus ámbitos. Así comienza una forma distinta de enfrentar los problemas de los asentamientos humanos del país. Ello sumado a la catástrofe del terremoto de 1936 culminaron con la creación, entre otros, de la corporación de Fomento a la Producción (CORFO), que tendrá un importante papel años más tarde en el desarrollo de la vivienda social.

Al mismo periodo se suma la importante transferencia cultural de arquitectos chilenos como Luis Muñoz Maluschka y Rodolfo Oyarzún Philippi, quienes vuelven de estudiar urbanismo y planificación territorial en Europa. Comienza así el traspaso de conceptos de planificación, que sumados a un Estado Intervencionista y Actor de desarrollo, culminan en el avance de instituciones y teorías para tratar el desarrollo territorial de Chile.

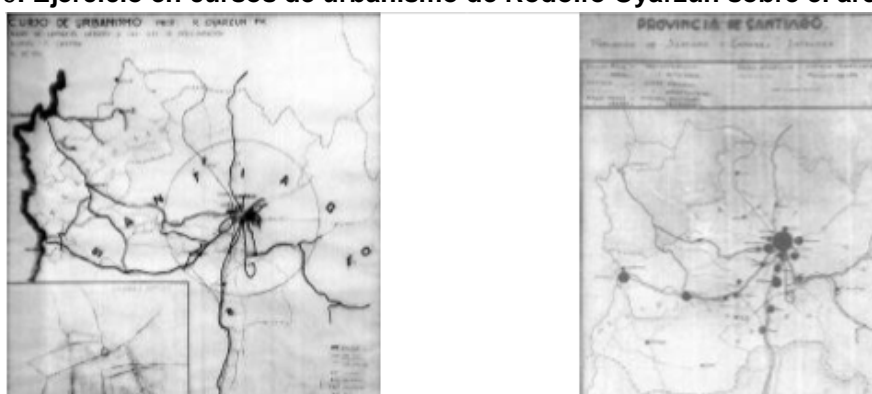
Muñoz Maluschka, con influencias alemanas, fue parte importante de este proceso, ligado a la experiencia estatal alemana en planificación urbana y regional, con influencias de la escuela

territorialista del Alemán Kurt Brünning, se empeñó desde la segunda mitad del decenio de 1920 en señalar la importancia de contar con un programa de acción, planes territoriales y una oficina para ponerlos en marcha. Así también representa al país en “XIV Congreso de planificación de ciudad y vivienda de Berlín” en 1931, con el tema de “Nuevas Poblaciones en el Territorio de Colonización”, considerando los espacios vitales urbanos, conocidos como “Hinterland” en relación con el proceso de desarrollo de la vialidad en la empresa de la colonización. Así analiza conceptos para su aplicación en un proyecto de ordenamiento mayor donde además la vialidad es prioritaria y asume funciones estructurantes. Werner Hegemann durante el Congreso en Berlín, le señala que la base del éxito de sus ideas se encontraba en el *“Ahorro de tiempo, ahorro de centros poblados”*.

Así mismo, Muñoz Maluschka contrario a los arquitectos modernos de la época, al igual que muchos de los profesionales “alternativos” de comienzos de siglo, destacan como relevante para el manejo de formas de crecimiento de la metrópolis al peatón, la infraestructura funcional y planes a distintas escalas coordinadas.

La participación del arquitecto en el ámbito nacional fue relevante. En 1929 se crea el “Comité Central de Urbanismo” con sedes en Valparaíso, Concepción y Santiago, del cual él fue director. El mismo año llega Karl Brunner, experto en diseño y planificación urbana, contratado por el Gobierno de Chile para asesorar al Ministerio de Fomento (hoy MOP) y dictar un curso de postítulo en Urbanismo en la Universidad de Chile. Con la colaboración del austriaco, en 1931 “El Comité Central de Urbanismo” obtiene personalidad jurídica y nombre de “Instituto Nacional de Urbanismo”, que fue durante 3 décadas el espacio principal para tratar las materias del urbanismo. Muñoz Maluschka será también jefe de la sección de Urbanismo del Departamento de Arquitectura, en donde tratará de plantear los conceptos económicos del desarrollo físico del territorio, bajo la apreciación del complejo fenómeno urbano regional.

Figura 19. Ejercicio en cursos de urbanismo de Rodolfo Oyarzún sobre el área central.



Fuente: Pavez, M. Originales en Archivo del Departamento de Urbanismo de la FAU de la Universidad de Chile.

En 1928 comienzan los primeros cursos de urbanismo en las escuelas de arquitectura de la Universidad de Chile y Católica. En 1944 la primera se convierte en una facultad independiente

de la de Ingeniería, en donde Muñoz Maluschka sería profesor entre los años 1947-1953. Rodolfo Oyarzún, contemporáneo y con ideas similares, tratará también de promover la planificación urbana y su legislación correspondiente. Éste crea en 1949 en la Universidad de Chile el “Instituto de Vivienda y Planeación”, que trabajaría con instituciones del Estado, para avanzar en los estudios de fenómenos urbano regionales de forma integral.

La primera ley de urbanismo se dictó en 1931 tras el terremoto de 1928 que destruyó la ciudad de Talca, la “Ley General de Urbanismo y Construcción” (LGUC), que con modificaciones aún rige en la actualidad. En ella se ordenaba a todos los municipios que contaban con más de 8.000 habitantes a elaborar un plano oficial definiendo el límite urbano, el que debía ser aprobado por el Presidente de la República, pero que en la práctica fueron definidos por cada municipalidad.

En 1934 se realiza el Primer Congreso Nacional de Arquitectura y Urbanismo y dos años después con la idea de mejorar la administración del país, Chile es dividido en 25 provincias, sin embargo las políticas privilegiaban aún a Santiago, Valparaíso, Concepción y La Serena.

El mismo año en la Sección de Urbanismo de la Dirección General de Obras Públicas se inicio un estudio de planificación territorial para el área de Concepción, sus pueblos y ciudades satélites, declarando que para lograr un buen planeamiento era imprescindible e impracticable no considerarlas como conjunto. Pocos años después se desarrollo también un plan para la ciudad de la Serena.

En 1936 Muñoz Maluschka bajo la Sección Urbanismo del Departamento de Arquitectura, y observando la relación que tenían económica y funcionalmente la provincia de Aconcagua, Valparaíso, Viña del Mar y sus satélites, con Santiago y sus satélites, propone la formación de la 3ª Región de Chile en la que se encontrarían todas ellas, en épocas que se analizaba la regionalización del país. Así quedarían integrados en una misma región la zona que se reconocía funcionalmente relacionada; “Santiago y sus satélites, Valparaíso y sus satélites, y San Antonio y Rancagua”⁴⁰.

Lo anterior se trata en el primer congreso chileno de urbanismo en la ciudad de Valparaíso (1938), sin embargo el gran problema de vivienda, desata descoordinaciones y decisiones contrapuestas.

Durante la época en que Muñoz Maluschka fue profesor (1947-1953), la línea programática de la planificación territorial comienza a decaer. En ese periodo también fue profesor Enrique Gebhard, seguidor del movimiento moderno, que en esos años lideraba Le Corbusier. Factores formales y de “moda”, así como también por las personalidades de ambos, hicieron que la

⁴⁰ Pavez menciona también que es probable que no haya desconocido la importancia del corredor trasandino, pero en sus escritos no se ha encontrado evidencia, quizás porque en esos años el tren había detenido su funcionamiento tras una avalancha.

corriente moderna fuese más popular y terminasen aminorando el interés de los alumnos por las tendencias científicas más racionalistas de la planificación territorial, que incluían materias de análisis, proyectos y administración urbana. A pesar de ello en 1949 se crea experimentalmente el primer instituto especializado en Chile para la investigación y formación universitaria en Planificación Urbana y Regional en la Universidad de Chile.

Pero dentro de los alumnos de Luis Muñoz M., se encontraba Juan Parrochia, quien se interesó en las materias de planificación regional, y continuó la tradición planificadora de Muñoz M. siendo el primer director nacional de Planeamiento y Urbanismo en el decenio de 1960, cuando consolidaría en el PRIS de 1960 parte de la teoría transmitida por su profesor.

3.1.2 etapa madura de planificación urbana y regional en Chile [1950-1979]

Al comenzar la segunda mitad del siglo XX, se prepara la ley que reconoció en 1953 oficialmente los niveles territoriales intercomunales y regionales como instrumentos de planificación. Modificando la LGUC aparece ese año también el concepto del límite intercomunal y se traslada la planificación de las áreas metropolitanas desde las municipalidades al gobierno central.

Comienza también en este periodo el reciclaje de los conceptos transferidos desde el extranjero en el período 1929-1949. Se realiza el primer "Seminario del Gran Santiago" en 1957, que contó con la más amplia participación registrada hasta el 2006 de los agentes del sector público y privado para tratar el problema del futuro desarrollo de la ciudad.

El seminario se registró en diversas publicaciones y la teoría comenzará a aplicarse desde 1958 en los hechos, concluyendo con la aprobación técnica del primer plan intercomunal en Chile, el PRIS de 1960, uno de los planes a largo plazo más exitosos del país, que planificó e integró el desarrollo de la capital con miras al año 2000, incluyendo a las comunas que conformaban a la ciudad y también a sus colindantes.

En paralelo estudios y trabajos realizados entre 1950-1979, habrían previsto la proyección de la capital sobre la Macroregión Central de Chile y gravitando en torno a una región económica binacional trinucleada, que comprendían a Santiago, Valparaíso y Mendoza, esta última en la República Argentina, la cual tenía como eje fundamental el corredor transandino central Valparaíso-Buenos Aires (Figura 20). (Pavez, 2006)

En 1979 se detiene el desarrollo de dichos estudios, así como la aplicación del PRIS del 60 y la realización de las obras públicas de vialidad y transporte que tenían su horizonte en el año 2000, y se comienza a emplear una nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano, con base en los modelos de libre mercado, y un urbanismo promovido por el sector privado.

Figura 20. El Triángulo Valparaíso-Santiago- Mendoza 1967.



Fuente: Pavez, M. Originales en ferrocarriles del Estado.

La obra de Vialidad y Transporte para Santiago 1950-1979 se relacionó y correspondía a los conceptos implícitos en los proyectos de Planificación Urbana y Regional de la época y se da cuenta en ellos una acción encaminada hacia la sustentabilidad. El desarrollo no sólo fue técnico y constatándose las limitaciones que imponían los límites político administrativos y de la propiedad privada a la concepción de sistemas intercomunales e integrales de comunicación y transporte.

En resumen la obra 1950-1979, así concebida, habría previsto una proyección sobre una macroregión central de Chile y, al cumplirse su horizonte de tiempo, estaría dando cuenta de un potencial y de una capacidad de evolución conforme evoluciona el sistema territorial.

3.1.3 estado subsidiario y urbanismo del sector privado en chile [1980-2006]

En 1979 el PRIS se interrumpe con las modificaciones del DL N°420 realizadas por el Gobierno Militar. Con ello se suprimen sus principios, se simplifican al máximo la zonificación y vialidad estructurante, y se amplía considerablemente el límite urbano, para permitir que el mismo modelo económico de libre mercado guiase el desarrollo de los suelos de la ciudad.

Se abandona entonces una Política de Desarrollo Urbano Nacional que tuvo énfasis especial en la estructura de transporte (Pavez, 2006), y se continua el desarrollo de Santiago y las ciudades chilenas según las demandas del sector privado.

En 1980 se anuncia la nueva Constitución Política imponiendo la tutela de las Fuerzas Armadas sobre la estabilidad del régimen político presidencialista con una participación del Estado en la economía mediante un rol subsidiario, protegiéndose la libre competencia. Se da comienzo a la desestructuración del modelo gubernamental que existió hasta 1973, y a la

minimización de normas y regulaciones que pudieran alterar el libre funcionamiento de los mercados.

Durante el Gobierno Militar se formaliza la regionalización del país, que si bien tiene su germen inicial en las primeras décadas del siglo XX, el proceso legal mismo comienza sólo en 1974 y se materializa con la reforma de la Constitución en 1980, y sus modificaciones posteriores⁴¹, en donde se especifica la nueva división político-administrativa. De esta manera el país se organizó geográficamente en 13 regiones hasta el 2007.

A pesar de los estudios regionales que proponían menos regiones y de acuerdo a sus relaciones funcionales, la visión de la regionalización de la época de un Gobierno Militar fue en como administrar de mejor manera el territorio, en épocas en que ello consideraba un gran desafío. Sin embargo en la historia del Art. 3, a pesar de lo que se puede pensar, se manifiesta que dicha regionalización ayudará a que no exista un Gobierno autoritario. Por otro lado no esta demás mencionar que alguno de los que fueron consultados en dichas reuniones, declararon que esto se lograría sólo con una mayor autonomía regional y no como cita dicho artículo con un “Estado unitario”.

Con el retorno la democracia y con intenciones de *“afianzar un activo, progresivo y eficaz proceso de descentralización en el país”* (Biblioteca del congreso nacional de Chile, 1992: 4), se promulga en 1992 la Ley Nº 19.175, sobre el Gobierno y la Administración Regional, estableciéndose la estructura, competencias y responsabilidades a los Gobiernos Regionales.

En cuanto a la situación de libertad en la planificación territorial, esta volvió a regularizarse con en este nuevo periodo de democracia. Así en 1994 el PMRS se acota nuevamente el desarrollo urbano, reviviendo conceptos y proyectos inmersos en el PRIS, pero sin embargo, igualmente se continuo con la expansión la ciudad sin una visión territorial de crecimiento predominante y con una importante primacía del sector privado por sobre el público para su desarrollo.

3.2 *la planificación territorial; marco regulatorio actual en chile*

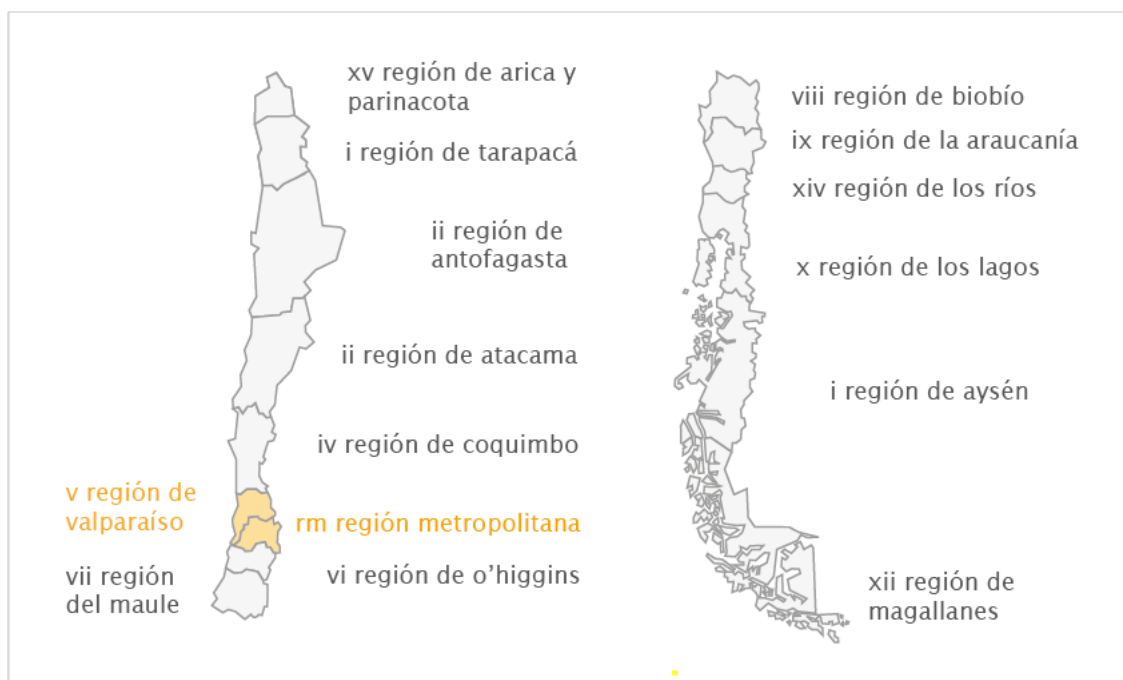
3.2.1 *división político-administrativa*

Según el Artículo 3º del Capítulo I sobre las “Bases de la Institucionalidad” de la Constitución Política de 1980, el *“El Estado de Chile es unitario”*, lo que significa que todo su territorio mantiene el mismo ordenamiento jurídico. Sin embargo con el fin de descentralizar y desconcentrar el territorio se especifica en el mismo que *“La administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley”*, para lo cual el país se divide en regiones.

⁴¹ El Art. 3 se modificaría 3 veces más. Con el fin de acentuar la descentralización de las regiones.

Actualmente el país cuenta con 15 regiones, 54 provincias y 346 comunas⁴²(SUBDERE, 2010), estas últimas son equivalentes a los ayuntamientos en la organización española. (Figura 21)

Figura 21. Chile y sus regiones.



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al enfoque territorial de la administración del Estado, éste se organiza jerárquicamente en 4 niveles: nacional, regional, provincial y comunal, para los que recaen responsabilidades territoriales específicas.

Los distintos estratos de administración mantienen para el territorio instrumentos de planificación territorial (ITP), ordenados también de forma jerárquica. Es así como las políticas generadas en el nivel nacional se reflejan en leyes, que normarán a todo el territorio, mientras que a escala regional, provincial y comunal, existirán planificaciones estratégicas (ERD), ITP y normativas que regularan la planificación del territorio, aunque como ya se mencionó, centrado aún en el ámbito urbano.

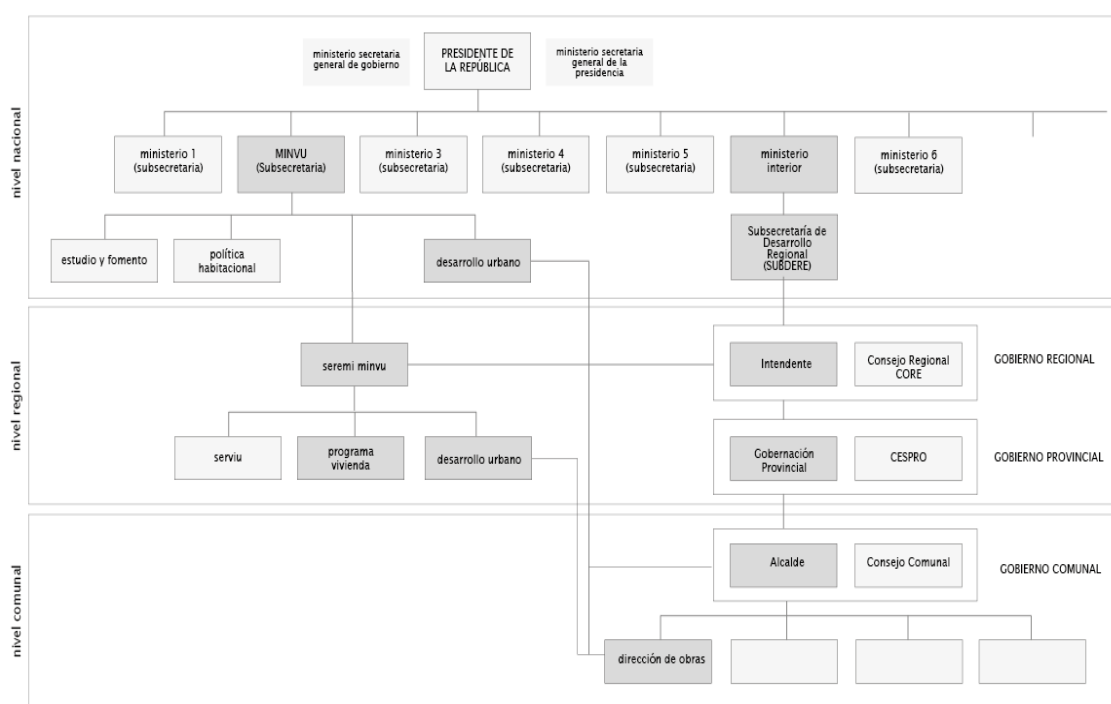
A continuación se explicarán cada uno de los niveles administrativos, enfocados en el ámbito territorial, y la responsabilidad que recae en cada uno de ellos.

⁴² La base de datos de la SUBDERE incluye regiones, provincias y comunas y archivo con Códigos Únicos Territoriales modificados por Decreto Exento N° 817 del Ministerio del Interior, publicado en el Diario Oficial del 26 de Marzo de 2010.

3.2.2 niveles político-administrativos y sus responsabilidades en el ámbito territorial

Los niveles político-administrativos se muestran en el organigrama de la Fig. 22, a continuación se explican su niveles, representantes y responsabilidades territoriales. Se analizarán con mayor detalle los que se enmarcan en la escala regional y nacional.

Figura 22. Esquema de Niveles Político-Administrativos y sus responsabilidades territoriales.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del MINVU

3.2.2.1 nivel nacional

3.2.2.1.1 presidente de la república

“El Presidente de la República ejerce el Gobierno y la Administración del Estado, con la colaboración de los órganos que establezcan la Constitución y las Leyes” estos órganos son *“los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, los Gobiernos Regionales, las Municipalidades y las empresas públicas creadas por*

ley.⁴³ (Art. 1º, Título I, Nº 18.575)⁴⁴. Estos órganos someterán su acción a la Constitución y a las leyes, y deberán actuar dentro de su competencia con las atribuciones que les confiere el ordenamiento jurídico (Art. 2º, Título I, Nº 18.575).

A nivel nacional, se elaboran y manejan las leyes que regulan a todo el territorio a través de sus respectivos ministerios, así también se estudian y se entregan los fondos regionales, provinciales y comunales.

Los cuerpos legales que regulan a nivel nacional la Planificación Urbana son: La Ley General de Urbanismo y Construcción (LGUC), la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC) y las normas técnicas.

El Presidente es el encargado de aprobar por Decreto Supremo las modificaciones de esta Ley y la Ordenanza propuestos por el MINVU. Mediante el mismo, el Jefe de Estado, debe aprobar las Normas Técnicas que confeccione el Instituto Nacional de Normalización y los Reglamentos de Instalaciones Sanitarias de Agua Potable y Alcantarillado, y de Pavimentación.

3.2.2.1.2 *ministerios*

Los Ministerios son órganos superiores de planificación y fiscalización⁴⁵ cuya jefatura es nombrada por el Presidente para colaborar con él en las funciones genéricas y específicas de gobierno y administración. Su misión es la de dictar las políticas y normas legales que regirán en un determinado ámbito de materias, las cuales corresponden a los campos específicos de actividades, los denominados “sectores” en que deben ejercer dichas funciones (Art. 22º, Título II, Ley 18.575).

El ministerio con mayores competencias territoriales es el MINVU. En la LGUC se señala que la Planificación del Desarrollo Urbano le corresponde a éste, y como se mencionó debe proponer las modificaciones de la Ley y la Ordenanza al Presidente.

El MINVU se encarga además de aprobar los PRDU, por parte del Jefe de la División de Desarrollo Urbano, y PRI o PRM, por decreto supremo. Estos instrumentos son elaborados por las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI) junto a consulta y aprobación de otras entidades como GORE, por medio de su consejo regional (CORE), y municipios.

3.2.2.1.3 *servicios públicos*

⁴³ Salvo la Contraloría General y el Banco Central, que cuentan con una situación de autonomía constitucional, todo órgano de la Administración Pública se encuentra sometido a la supervigilancia del Jefe del Estado.

⁴⁴ La ley Nº 18.575 es la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado

⁴⁵ Sólo en forma excepcional, en los casos que determine la Ley, un Ministerio podrá actuar como órgano administrativo de ejecución o un Servicio Público podrá ejercer las atribuciones de planificación y fiscalización.

Los Servicios Públicos, son órganos administrativos encargados de satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua. Pueden ser nacionales, regionales y comunales. Están sometidos a la dependencia y supervigilancia del Presidente de la República, el que señala las pautas y debe aprobar a través de los respectivos Ministerios, las políticas, planes y programas, reglas e instrucciones, que a estos organismos operativos les corresponde aplicar (Art. 28º, Título II, Ley 18.575).

Los Servicios Públicos pueden ser centralizados o descentralizados. Los primeros actúan bajo la personalidad jurídica, con los bienes y recursos del Fisco, dependiendo del Presidente a través del Ministerio respectivo. Los segundos actúan con la personalidad jurídica y el patrimonio propio que la ley les asigna, y están sometidos a la supervigilancia, y no dependencia, de los mismos (Art. 29º, Título II, Ley 18.575). Los servicios públicos también se pueden desconcentrar territorialmente mediante direcciones regionales a cargo de un Director regional, quien depende del Director Nacional del servicio. No obstante, para los efectos de la ejecución de las políticas, planes y programas de desarrollo regional aprobados y financiados por el GORE, estarán subordinados al Intendente a través del correspondiente SEREMI. Su desconcentración también puede ser funcional mediante la radicación por ley de atribuciones en determinados órganos del respectivo servicio (Art. 30º, Título II, Ley 18.575).

El Servicio de Evaluación Ambiental (SEA)⁴⁶, es uno servicio importante para la planificación territorial chilena, cuya gestión en el ámbito e los ITP es la de evaluar ambientalmente los proyectos ajustados a la normativa vigente, así como fomentar y facilitar la participación ciudadana en su proceso de evaluación.

Tras la creación del Ministerio de Medio Ambiente, a cargo de dicho Servicio, en enero del 2010 y su entrada en operación ese mismo año en Octubre, se introducen modificaciones (Ley Nº 20.417) a la Ley Nº 19.300, en la que se establece que los ITP, así como otras actividades susceptibles de causar impacto ambiental, ya no se deberán someter al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), sino que a la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)⁴⁷. La diferencia radica en que el SEIA se sometía con posterioridad al plan, mientras que el EAE se incorpora a los ITP desde el comienzo del desarrollo de los planes, incorporando en sus responsabilidades la de realizar un Informe Ambiental y la obligación de generar la participación ciudadana en los casos en que la LGUC no los formalice.

3.2.2.1.4 empresas del estado

Las Empresas de propiedad del Estado cubren sectores vitales para el país, como la infraestructura portuaria, empresas sanitarias, transporte terrestre urbano e interurbano y

⁴⁶ El Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) es un organismo público funcionalmente descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio

⁴⁷ Por medio de la circular con orden Nº 0254 mediante la DDU 247, se estipula que todo proyecto posterior al 28 de diciembre del 2010, deberá someterse a la EAE.

servicios en sectores productivos como la minería y la agricultura, entre otras. Entre ellas están el BancoEstado, Correos de Chile, Diario Oficial, Empresa de los Ferrocarriles del Estado, Empresa Nacional de Minería (ENAMI) y Metro S.A.

3.2.2.2 *nivel regional*

3.2.2.2.1 *el gobierno regional [gore]⁴⁸*

El GORE es el encargado de la administración superior de cada una de las regiones de Chile. Tiene por objeto el desarrollo social, cultural y económico de la región. Para el ejercicio de sus funciones, el GORE goza de personalidad jurídica de derecho público y tiene patrimonio propio”. (Art. 13, Título II, Cap. I LOCGAR)

Cada región organiza su GORE bajo la tutela de un Intendente Regional, quien figura como su máxima autoridad, y un Consejo Regional (CORE).

El Intendente Regional es un cargo de exclusiva confianza designado por el Presidente de la República y participa como su delegado natural e inmediato en el territorio ejerciendo sus funciones de acuerdo a las leyes y instrucciones que éste les dicte. El Intendente es el órgano ejecutivo del GORE y en su persona recae la responsabilidad e iniciativa para presentar propuestas y planes, así como también su ejecución, los que deben ser evaluados por el CORE para su aprobación, pudiendo ser modificadas o sustituidos en común acuerdo. El CORE es un órgano de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador.⁴⁹

En la teoría es a través de las gestiones del CORE que se debiese hacer representativa la participación de la ciudadanía, sin embargo esta su relación no es tan efectiva debido a que los consejeros son elegidos indirectamente por medio de los concejales de las comunas de la región, quienes sí son elegidos por la ciudadanía. Esto es lo que se pretende cambiar con la reforma constitucional bajo la ley N° 20.390⁵⁰, que será analizada más adelante.

A pesar de su denominación gubernamental, la ley para el Gobierno y Administración Regional, define al GORE como organismo de “administración”, y diferencia claramente el rol de la administración y del gobierno, lo que se refleja en una falta de poder, asunto que también se pretende mejorar y se analizará más adelante.

⁴⁸ El Gobierno Regional se rige bajo la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (LOCGAR) N° 19.175, promulgada en 1992, con sus consiguientes modificaciones. Una de las modificaciones más importante es la realizada bajo la ley N° 20.035 en el 2005. Actualmente se analiza un nuevo proyecto de Ley enviado el 12 de Septiembre del 2011.

⁴⁹ El CORE tiene también como función la evaluar el desempeño del Intendente como Presidente del Consejo, quien debe dar cuenta de su gestión al menos una vez al año, presentando balances de la ejecución presupuestaria y estado de la situación financiera.

⁵⁰ Proyecto de Ley N° 20.390, Reforma Constitucional en materia de Gobierno y Administración Regional. 28 de octubre de 2009.

El GORE cuenta con atribuciones generales en materia de OT, relacionado con el fomento de las actividades productivas y en materia de desarrollo social y cultural de la región, que se manifiestan en las ERD. En la práctica se muestra que los problemas para el OT que tienen los GORE se producen a partir del hecho de que los instrumentos concretos para el ámbito territorial se encuentran vinculados a las SEREMI y Servicios especializados del Estado, dejando sin instrumental propio al GORE. El desafío radica entonces en relacionarse lo mas eficiente posible ambos, aunque en general se siguen más las pautas del nivel central. Esto es también lo que se pretende mejorar con la reforma constitucional, dotando a los GORE con el nuevo instrumento PROT.

Dentro de las funciones específicas que la Ley otorga al GORE en materia de OT, relevantes para el contenido del futuro PROT, se encuentran en el Art. 17º del Título II en el Capítulo II de la LOCGAR N° 19.175:

- *“Establecer políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico del sistema de asentamientos humanos.” (Letra a)*
- *“Participar en coordinación con las autoridades nacionales y comunales competentes en programas y proyectos de dotación y mantenimiento de obras de infraestructura y equipamiento.” (Letra b)*
- *“Fomentar y velar por la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente adoptando las medidas adecuadas a la realidad regional con sujeción a las normas legales y decretos supremos reglamentarios que rijan la materia.” (Letra c)*
- *“Fomentar y velar por el buen funcionamiento de la prestación de servicios en materias de transporte” en todas sus escalas.” (Letra d)*
- *“Fomentar y propender al desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas de la región procurando la acción multisectorial en la dotación de la infraestructura económica y social.” (Letra e)*

Así como también;

- Le corresponderá al Intendente, en su calidad de órgano ejecutivo del GORE; *“Promulgar, previo acuerdo del Consejo Regional, los planes reguladores metropolitanos, intercomunales, comunales y seccionales conforme a las normas de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.” (Art. 24º, letra p, Título II en el Capítulo III, LOCGAR N° 19.175)*
- Aprobar los planes reguladores metropolitanos y los planos reguladores intercomunales propuestos por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo. Aprobar los planes reguladores comunales y los planos seccionales de comunas que no formen parte de un territorio normado por un plan metropolitano o intercomunal. (Art. 25º Título II en el Capítulo III, LOCGAR N° 19.175)

3.2.2.2.2 secretarías regionales ministeriales [seremi]

La mayoría de los Ministerios⁵¹ están desconcentrados en el país a nivel regional, siendo representados por Secretarios Regionales Ministeriales (SEREMI). Cada SEREMI cuenta con directores regionales para cada una de las distintas carteras y las de mayor relación con el territorio serán el SEREMI MINVU y del MOP.

Las SEREMI integran el llamado "gabinete regional", presidido por el Intendente, a quien colaboran y asesoran en las distintas materias de los respectivos ministerios. La secretaría se ordena jerárquicamente por División, Departamento, Sección y Oficina.

En las SEREMI estarán también subordinados todo lo relativo a la elaboración, ejecución y coordinación de todas las políticas, planes, presupuestos, proyectos de desarrollo y demás materias que sean de competencia del GORE.

3.2.2.2.3 organismos operativos o servicios

Los Organismos operativos en las regiones son, por una parte, las Direcciones Regionales de los Servicios Nacionales y por otra, los Servicios Públicos territorialmente descentralizados o Servicios Regionales.

3.2.2.3 nivel provincial

El gobierno y la administración de la provincia le corresponde a la Gobernación, encabezadas por un Gobernador, también nombrado y de exclusiva confianza del Presidente de la República, que ejerce sus atribuciones de acuerdo a las instrucciones del Intendente. Le corresponde ejercer la supervigilancia de los servicios existentes en la provincia, bajo el marco de las atribuciones del Intendente.

Cada Provincia esta asesorada por un Consejo Económico y Social Provincial (CESPRO) en el que participa la comunidad socialmente organizada. El CESPRO es de carácter consultivo y le corresponderá entre otras funciones, la de ser órgano de consulta del Gobernador sobre los anteproyectos del plan regional de desarrollo y de presupuesto del gobierno regional.

La única Provincia que no contempla una Gobernación Provincial en su normativa es la de Santiago. La responsabilidad de sus funciones recaía en el Intendente de la Región Metropolitana de Santiago (RMS), hasta que en enero de 2001 se creó la figura de la Delegación Provincial de Santiago, a cargo de un Delegado Provincial, que ejerce las funciones de un gobernador provincial en representación del respectivo Intendente.

3.2.2.4 nivel comunal

⁵¹ Salvo los Ministerios de Interior, de Defensa Nacional, de Relaciones Exteriores y la Secretaría General de la Presidencia.

La administración este nivel recae en los Municipios, que representan la descentralización del poder central y su máxima relación con la comunidad. El Municipio esta constituido por el Alcalde y un Consejo Económico Social Comunal (CESCO)⁵², electos directamente por la ciudadanía.

CESCO es un órgano colegiado de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local y de ejercer las atribuciones que le señala la ley. También participan representantes de las actividades y organizaciones comunales más importantes.

Los 365 Municipios⁵³ son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico social y cultural de la comuna.

Los municipios serán encargados de elaborar, aprobar y modificar el plan de desarrollo comunal, cuya aplicación deberá ser armónica respecto de los planes regionales y nacionales, así como de la planificación y regulación de la comuna, mediante la confección del Plan Regulador Comunal (PRC).

Los concejales tienen entre otras atribuciones de carácter territorial, supervisar el cumplimiento del plan de desarrollo comunal, pronunciarse sobre el proyecto y las modificaciones del PRC, fiscalizar el cumplimiento de los planes y programas de inversión municipales, la ejecución del presupuesto municipal y recomendar al alcalde prioridades en la formulación y ejecución de proyectos específicos y medidas concretas de desarrollo comunal.

3.3 *leyes e instrumentos de planificación territorial en chile*

Según la LGUC “la *planificación urbana se efectuará en cuatro niveles de acción, que corresponden a cuatro tipos de áreas: nacional, regional, intercomunal y comunal*”. (LGUC Título II Capítulo II. Art. 28º)

3.3.1 *planificación urbana nacional: lguc y oguc*

A nivel Nacional la Planificación Urbana se compone y rige por lo contenido en tres niveles de acción formado por dos cuerpos legales, la LGUC y la OGUC, además de normas técnicas que orientan el desarrollo urbano del país con la intención de que todas las acciones en materias de planificación urbana, urbanización y construcciones que se desarrollen se enmarquen dentro

⁵² Cada concejo esta compuesto por seis concejales en comunas de hasta setenta mil electores, ocho para las de más de setenta mil y diez concejales en las comunas o agrupaciones de comunas de más de ciento cincuenta mil electores.

⁵³ Sólo existe una de las 346 comunas que no cuenta con su propia administración, esta es la municipalidad de Cabo de Hornos que se encuentra bajo al administración de comunas de Cabo de Hornos y la Antártica, por lo que en Chile existen 345 municipios.

de las condiciones mínimas que en sus diversos artículos se establecen. Como se mencionó la ley, ordenanza y normativa de la planificación urbana son competencia del MINVU, quien deberá proponer las modificaciones y actualizaciones al Presidente para que este las apruebe y las dicte.

- Ley General de Urbanismo y Construcción [LGUC]⁵⁴

Cuerpo legal que contiene “*los principios, atribuciones, potestades, facultades responsabilidades, derechos, sanciones y demás normas que rigen a los organismos, funcionarios, profesionales y particulares, en las acciones de planificación urbana, urbanización y las construcciones, que se desarrollen en todo el territorio de la nación* (Título I, Capítulo II, Art. 2° LGUC).” La LGUC establece entonces la estructura y niveles de planificación Urbana, la competencia de los diversos organismos involucrados en su aplicación y las áreas afectas a la planificación.

- Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones [OGUC]⁵⁵

Es el reglamento de la LGUC y contiene las disposiciones reglamentarias de ella, así ésta “*regula los procedimientos administrativos, el proceso de la planificación urbana, la urbanización, la construcción y los estándares técnicos de diseño y construcción exigibles en los dos últimos*”. (Título I, Capítulo I, Art. 2° LGUC). Es en la Ordenanza entonces que se definen los detalles técnicos y administrativos de la planificación territorial chilena.

- Las Normas Técnicas

Ellas “*contienen y definen las características técnicas de los proyectos, materiales y sistemas de construcción y urbanización, para el cumplimiento de los estándares que exige el OGUC*”. (Título I, Capítulo I, Art. 2° LGUC).

Las escalas de planificación inferiores, así como sus ITP que se detallarán a continuación deberán regirse por lo dispuesto en estas leyes nacionales.

3.3.2 instrumentos de planificación territorial [itp]

Los ITP son las herramientas que codifican y orientan el desarrollo de centros urbanos en el proceso de planificación territorial y se encuentran reguladas en las Disposiciones Generales de la OGUC siendo ellas un “*vocablo referido genérica e indistintamente al Plan Regional de*

⁵⁴ La LGUC trata las siguientes materias; Título I Disposiciones Generales; Título II De la Planificación Urbana; Título II De la Construcción; Título IV De las Viviendas Económicas; Título Final y Artículos Transitorios. D.F.L. No 458 / 1975, MINVU, Diario Oficial (D.O.) 13/4/1976.)

⁵⁵ Aprobado por el D.S. No47 de 1992, MINVU, D.O. 19/5/1992. Última Modificación: 13 de diciembre 2011.

Desarrollo Urbano, al Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano, al Plan Regulador Comunal, al Plan Seccional y al Límite Urbano". (Art. 1.1.2 , Título I, Capítulo I OGUC)

En el caso de que existan áreas no reguladas por alguno de dichos instrumentos, estas deberán regirse a las normas establecidas por la OGUC.

3.3.2.1 *escala regional: plan regional de desarrollo urbano [prdu]*⁵⁶

Instrumento encargado de orientar el desarrollo de los centros urbanos de las regiones, mediante el cuál se fijarán los roles de estos centros y sus áreas de influencia recíproca, relaciones gravitacionales, metas de crecimiento, etc (Art. 31°). Se reflejan también en el PRDU el diagnóstico regional, lineamientos estratégicos y planos (Art. 2.1.2.). Como instrumento de mayor escala, todo lo dispuesto por él deberá incluirse en los Planes Reguladores Metropolitanos, Intercomunales y Comunales (Art. 33°).

La elaboración del plan corresponde a la SEREMI MINVU de la respectiva región y debe estar de acuerdo con las políticas de desarrollo socio-económico (Art. 32°) de los GORE y así como someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental por medio del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA).

Una vez finalizado debe ser aprobado por el CORE y promulgado por el Intendente respectivo (Art. 33°), cuya resolución se publicará en el Diario Oficial. Finalmente los planos deben ser firmados por el Intendente, el SEREMI MINVU y el Jefe de la División de Desarrollo Urbano del MINVU. Actualmente se presenta un proyecto de Ley que pretende derogar y reemplazar al PRDU por el PROT.

3.3.2.2 *escala intercomunal: plan regulador intercomunal [pri] o metropolitano [prm]*

El PRI regulará el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas que, por sus relaciones, integren una unidad urbana. Si esta sobrepasa el medio millón de habitantes, le corresponderá la categoría Metropolitana y someterse al PRM (Art. 34°). Ambos instrumentos están constituidos por un conjunto de normas y acciones para orientar y regular el desarrollo físico del área correspondiente.

El PRI estará compuesto por una serie de documentos; memoria explicativa, ordenanza y planos vinculantes (Art. 2.1.3), que para efectos de su aprobación, modificación y aplicación, constituyen un solo cuerpo legal (Art. 35°):

⁵⁶ Párrafo 2° Título II, Capítulo II LGUC (Art. 30°, 31°, 32° y 33°) y Art. 2.1.5. y 2.1.6. título II Capítulo I OGUC.

Al Igual que el PRDU, ambos planes serán confeccionado por la SEREMI MINVU, pero con consulta previa a las municipalidades correspondientes e instituciones públicas que se estimen como necesarias. Así mismo se puede autorizar y ceder la confección del Plan Regulador Intercomunal a la agrupación de municipios, pero deberá contar con la aprobación y consultas a los organismos fiscales que se estimen como necesarios para su validación (Art. 36º). Los municipios podrán realizar comentarios hasta 60 días luego de conocerse oficialmente el Plan, de no manifestarse será considerado como aprobado por dicha institución (Art. 36º).

Los PRI finalmente se aprobarán por decreto supremo del MINVU, dictados por orden del Presidente de la República, previa autorización del Intendente respectivo, y sus disposiciones serán obligatorias para la elaboración de los PRC, que en el caso de diferir éste, deberá ser modificado (Art. 38º).

En esta escala la SEREMI MINVU calificarán las áreas sujetas a PRI y las comunas que estén sujetas a ellas previa elaboración del plan, para efectos del PRC (Art. 39º).

Además podrán designar comisiones para asesorar los estudios para la elaboración del PRI, coordinar su programación y realización de los mismos a través de planes estatales y municipales. Y en las áreas metropolitanas podrá asesorar a la Juntas de Alcaldes que se organicen para dicho estudio (Art. 40º).

3.3.2.3 *escala comunal: plan regulador comunal [prc]*

El PRC es el instrumento utilizado para promover el desarrollo armónico del territorio comunal, en especial de sus centros poblados, en concordancia con las metas regionales de desarrollo económico-social (Art. 41º).

En este instrumento se constituyen un conjunto de normas sobre adecuadas condiciones de higiene y seguridad en los edificios y espacios urbanos, y de comodidad en la relación funcional entre las zonas habitacionales, de trabajo, equipamiento y esparcimiento. (Art. 41º). Sus disposiciones se refieren al uso del suelo o zonificación, localización del equipamiento comunitario, estacionamiento, jerarquización de la estructura vial, fijación de límites urbanos, densidades y determinación de prioridades en la urbanización de terrenos para la expansión de la ciudad, en función de la factibilidad de ampliar o dotar de redes sanitarias y energéticas, y demás aspectos urbanísticos. (Art. 41º).

3.3.2.4 *“Límite Urbano”*

Se entenderá por límite urbano, para los efectos de la presente ley y de la Ley Orgánica de Municipalidades, la línea imaginaria que delimita las áreas urbanas y de extensión urbana que conforman los centros poblados, diferenciándolos del resto del área común. (Art. 52º)

El límite urbano esta incorporado en los planes reguladores comunales, intercomunales y metropolitanos, las zonas que no cuenten con uno de ellos se sujetarán a la misma tramitación señalada que se les realiza a los anteriores para su aprobación, debiendo recabarse, además, informe de la Secretaría Regional Ministerial de Agricultura.(Art. 53º)

Fuera del límite Urbano no podrá realizarse ninguna construcción o pavimentación salvo aquellas que fueren necesarias para la explotación agrícola o para las viviendas del propietario y sus trabajadores, o para la construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales o de viviendas de hasta un valor de 1.000 unidades de fomento, que cuenten con los requisitos para obtener el subsidio del Estado. (Art. 55º)

3.4 *sistema de concesiones chileno*

Como se explicó en el capítulo 2, en el punto 2.2.5., en los años 90 el Gobierno chileno debió buscar un sistema de financiamiento para poner al día al país en materias de infraestructuras. Nace entonces la idea de poner en práctica una Alianza Público-Privada a partir de un Sistema de Concesiones.

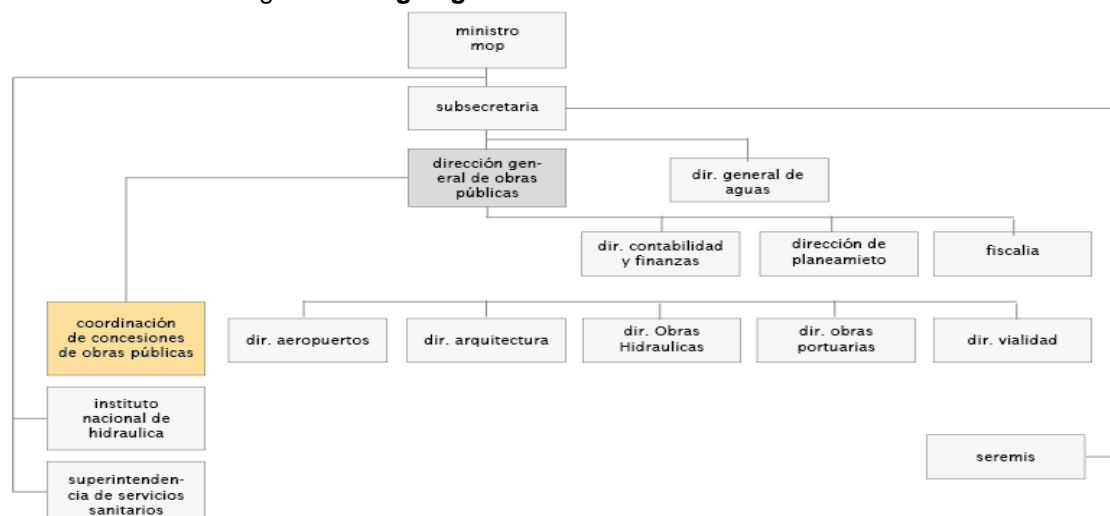
Así en 1993 el MOP llama al sector privado a participar en las inversiones que el país necesitaba y en 1996, con el apoyo de todos los sectores políticos, se promulgó en el Congreso de la Nación la “*Ley de Concesiones de Obras Públicas*” (Decreto MOP N° 900) que permitió al MOP concesionar toda obra estatal, incluso si estas pertenecían a otras carteras, en cuyo caso se delegaría al MOP, previo mandato, la facultad de concesionar dicha obra.

La Ley de Concesiones de Obras Públicas ha permitido impulsar el 95% de las inversiones privadas a través del modelo de participación publico-privada, el 5% restante lo constituyen las concesionarias de infraestructura portuaria y ferroviaria que operan bajo otro marco legal, un programa de infraestructura generado en la década de los 90 y comienzos del 2000, los que se impulsaron con otro esquema institucional.

3.4.1 *coordinación de concesiones de obras públicas*

La Coordinación de Concesiones de Obras Públicas (CCOP) es una de las 6 unidades ejecutoras de la Dirección General de Obras Públicas del MOP cuyo organigrama se muestra en la figura 23. La CCOP tiene como misión “*Generar obras de infraestructura pública para el desarrollo nacional, en el marco de la asociación público-privada, que preserve y mejore la calidad de vida de los chilenos y su entorno*”. (Sitio Web CCOP, Misión y Funciones)

Figura 23. Organigrama de funcionamiento del MOP.



Fuente: Elaboración propia bajo esquema del MOP.

Dentro de sus funciones se encuentran la de proponer al MOP el aceptar o rechazar las ideas de iniciativa privada de concesión presentada por particulares; programar los procedimientos de licitación para contratación de estudios, proyectos y ejecución de las obras públicas; las condiciones administrativas y económicas respectivas a las que se ceñirá el procedimiento de licitación; las normas de fiscalización de los contratos de concesión, según la normativa vigente; y las modificaciones necesarias que se deban incorporar a los contratos de concesión en construcción y operación en virtud de lo establecido en la normativa vigente, todo con el fin de amparar los proyectos dentro de las políticas nacionales de equilibrio presupuestario, descentralización, medio ambiente, participación ciudadana e inversión de infraestructura pública.

3.4.2 normativa

La Ley de Concesiones (DS N° 900 de 1996 del MOP) y su Reglamento (DS N° 956 de 1997), son las normas que establecen las bases del sistema de concesiones chileno. Dicho marco jurídico garantiza un adecuado equilibrio entre el sector público y privado en cuanto a los derechos y obligaciones de las partes, incorporando mecanismos de resolución de controversias, de mediación, arbitraje y herramientas que facilitan el financiamiento de los proyectos.

Las propuestas pueden surgir desde ámbitos privados o públicos, y en sus licitaciones pueden participar entidades nacionales o extranjeras bajo el sistema de BOT⁵⁷, o sea el inversionista construye, opera y mantiene una concesión que suele ser de unos 20-30 años, con un máximo de 50, obtiene beneficios durante este periodo y luego devuelve o entrega al estado la obra, pudiendo este re licitarlo u operarlo el mismo.

⁵⁷ BOT significa construir, operar y transferir, y su abreviación proviene de sus siglas en inglés Build-Operate-Transfer.

3.4.3 desarrollo de una concesión

Existen 2 formas de desarrollo de una concesión, dependiendo si estas son de origen público o privado. Si la iniciativa es privada el MOP debe estimar si esta es de interés del Estado. Para ello el proponente privado debe entregar antecedentes básicos del proyecto, que será analizado por el sistema de CCOP. Si cumple con los lineamientos gubernamentales y se visualiza la factibilidad de realizarlo, se entrega al proponente un oficio con la “Declaración de Interés Público” (DIP). En éste, además de reconocer el interés, se entrega una pauta de procedimientos que deberá seguir el privado para las presentaciones de la Fase 1 y 2 del proyecto, que consisten en informes y estudios de prefactibilidad y negocios, necesarios para justificar la rentabilidad del proyecto. Una vez aprobadas ambas fases se desarrollará por parte del MOP, las Bases de la Licitación. Con el llamado a la licitación pública por medio del Diario Oficial⁵⁸⁵⁹, se presentan las ofertas. Estas se evalúan y eligen en primera instancia las ofertas técnicamente aceptables, y luego se adjudica la concesión para la construcción, reparación, conservación y explotación de la obra al consorcio que entregue la mejor oferta económica. En esta instancia se premia a los gestores de la iniciativa con una mejor ponderación en su oferta.

En el caso de una iniciativa pública se entablan relaciones con los organismos fiscales sobre su factibilidad y conveniencia. Si cumple con los parámetros el proyecto se integra a la cartera de negocios y la CCOP prepara los mismos procedimientos que se realizan en las licitaciones privadas, pero sin que ningún gestor tenga una ponderación extra.

El proceso de adjudicación termina una vez que el consorcio ganador haya constituido la Sociedad Concesionaria. Desde la generación del proyecto hasta la licitación, el plazo promedio ha sido, aproximadamente, de 16 meses. La última etapa comprende la construcción y explotación de las obras.⁶⁰

3.5 nuevos instrumentos y leyes para la introducción del ot en chile

A finales del siglo XX e inicios del XXI comienza en algunas regiones chilenas la conciencia e interés para obtener una mayor autonomía regional y representabilidad de sus autoridades, así como también de acceder a los instrumentos necesarios para administrar y gestionar su propio

⁵⁸ El Diario Oficial de la República de Chile es el medio de publicación de las leyes, decretos y otras normas jurídicas emanadas de los órganos del Estado. Además se publican ciertos actos públicos y privados de inserción obligatoria. Fue creado por decreto del 15 de noviembre de 1876.

⁵⁹ En el Diario Oficial se publica la individualización del ganador; Bases de Licitación; Ofertas Técnicas y Económicas aceptadas e individualización de la normativa que se entiende incorporada al contrato.

⁶⁰ Para el período comprendido entre el 2010 y 2014, existe una cartera de proyectos por licitar con una inversión superior a los 11 mil millones de dólares. El nuevo Programa de Concesiones contempla llamados a licitación y nuevos programas de infraestructura concesionada por un monto de 8 mil millones de dólares para el período señalado. En tanto, para el mismo período existen otros proyectos en estudio por un monto superior a los tres mil millones de dólares. (MOP, 2012)

modelo de desarrollo y, junto con ello, proteger sus patrimonios y competir con el resto del país y el mundo.

Las carencias propias y urgente de los habitantes, reflejadas en las decisiones estratégicas y tácticas de una región, necesitan ser resueltas por sus propios integrantes, sin que las negociaciones deban dirigirse necesariamente hacia el nivel central, que ya saturada por la tareas de todo un país, en muchas oportunidades tiende a acelerar los procesos tomando decisiones desde su nivel sin coordinar con las visiones regionales, dejando al Intendente y su región sin participar mayormente en ellas.

Para mejorar esta situación y consolidar la descentralización del país, se analizan y proponen modificaciones de Ley que entregarían más autonomía, recursos y atribuciones a las regiones, así como también la responsabilidad de generar su propio plan de Ordenamiento Territorial, bajo un nuevo instrumento de ordenación a escala regional, el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT), que reemplazaría a los Planes Regionales de Desarrollo Urbano (PRDU), actualmente bajo la responsabilidad de las SEREMIs del MINVU.

3.5.1 proyectos de ley que dan mayor autonomía los gore

“Hoy firmamos proyecto de ley elección directa de Consejeros Regionales y el que entrega más competencias y atribuciones a los GORE”, “Estas reformas profundizan la democracia y descentralización. Significan más autonomía, más recursos y más atribuciones para las regiones”, “Los GORE tendrán más autonomía y recursos para diseñar e implementar sus planes de desarrollo y fiscalizar al Intendente.” (Piñera, 2011)

Con estas tres declaraciones el Presidente de Chile, Sebastián Piñera, anunciaba a través del medio “Twitter” el 12 de Septiembre del 2011 las modificaciones propuestas para La Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre el Gobierno y Administración Regional.

Esto se manifestará en las siguientes modificaciones:

- Elección directa de los consejeros regionales.
- Define al CORE (Consejo Regional) como un órgano normativo, resolutivo y fiscalizador.
- El presidente del CORE deja de ser el intendente y pasa a ser electo entre los consejeros.
- El CORE aprobará el proyecto de presupuesto de la región, constituido por recursos que provengan de la Ley de Presupuesto de la Nación, recursos propios y los que provengan de Convenios de Programación.
- Una Ley Orgánica definirá la forma por medio de la cual el Presidente de la República transferirá a los CORES competencias de los ministerios y servicios públicos. (Entre ellos el PROT)

- Se crean los Convenios de Programación pluri-anales y vinculantes.
- Se crean las Áreas Metropolitanas para constituir una institucionalidad ciudad, es decir, un nuevo nivel institucional entre la región y los municipios, para todos los territorios donde existen conurbaciones.

Según el Gobierno de Chile estas acciones permitirán fortalecer aún más la autonomía de las regiones, con un aumento en las funciones y atribuciones de los GORE, lo que les permitirá mejorar su capacidad de gestión.

Actualmente la reforma constitucional a la ley N° 20.390 establece la elección directa de los consejeros regionales, sin embargo esto aún no se incorpora la Ley Orgánica de Gobierno y Administración Regional. El 2011 se presentó el proyecto para mejorar la participación ciudadana en este nivel, proponiendo que ella elija, proporcionalmente por provincia, a los consejeros regionales.

El rol administrativo y la falta de poder decisional ha sido altamente debatido en los últimos años bajo la tendencias de la descentralización. En la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) del Ministerio del Interior se ha trabajado para modernizar la de gestión territorial del Estado, con algunos resultados en varios ámbitos de gestión, como también para la planificación territorial, creando para ello el nuevo instrumento de OT, el PROT que se explicará a continuación.

3.5.2 el plan regional de ordenamiento territorial [prot]

En 1996 comienza una iniciativa por parte del GORE RMS para realizar el proyecto de Bases para el Ordenamiento Territorial Ambientalmente Sustentable de la RMS de la Región Metropolitana de Santiago (OTAS). El proyecto que se desarrolló en 2 fases y en un periodo de casi 10 años (1996-2001 y 2001-2005), y fue ejecutado por la Universidad de Chile con asesoría de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ) del Gobierno Alemán.

Según Gerardo Ubilla, encargado PROT Región Metropolitana, el proyecto OTAS, junto con la Guía de Elaboración de Maquetas para el Ordenamiento Territorial con Visión Mapuche para el ADI-Budi (GORE IX Región 2002)⁶¹, la Zonificación del Borde Costero de la Región del Bio-Bío (GORE VIII REGIÓN 2003) y el Plan de Ordenamiento Territorial de Aysén (GORE 2005) marcaron los antecedentes y señalaron la necesidad para desarrollar la propuesta de un instrumento territorial que abarcará los desafíos de OT de las regiones.

Así el año 2009 se ingresa al parlamento vía cámara de Senadores (para su discusión en una Comisión especial), el proyecto de modificación de la Ley Orgánica Constitucional sobre

⁶¹ La Elaboración de Maquetas como herramienta para el OT ambiental participativo en el Adi-Budi, también contó con la cooperación de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana.

Gobierno y Administración, que propone el traspaso desde el aparato central, de competencias de fomento, actividades productivas y OT, en las que se contempla el nuevo instrumento PROT como nueva responsabilidad para los GORE, que se analizará a continuación.

El instrumento, así como el proceso de traspaso de competencias de OT a los Gobiernos Regionales, las guías metodológicas del proceso, la propuesta metodológica de como se debe elaborar el instrumento, y el resto de la documentación para el marco para hacer factible el nuevo documento fue elaborado por la SUBDERE del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, de la cual depende los GORE, bajo el departamento de políticas y descentralización.

Para desarrollar el PROT se firmó un Convenio con CEPAL, a objeto de contratar Expertos internacionales para asesoraran a la SUBDERE en puntos específicos de las guías metodológicas. Así se de desarrollo la guía de “Plan Regional de Ordenamiento Territorial: Contenidos y Procedimientos”, publicada en Abril del 2011, que entrega la visión del OT y define cuales serán las características y lineamientos del PROT.

3.5.2.1 entidad responsable del [prot]

Se define que la responsabilidad de la formulación del PROT recae en el GORE. Aunque actualmente no existe un documento legal para el instrumento, los GORE son la única institución pública que tiene las competencias de Planificación y Ordenamiento, y actualmente, según Ubilla, su responsabilidad en la materia se respalda en:

- Se respaldan en el Artículo 16 de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (LOCGAR), en la que se declara que pueden los GORE pueden formular planes, políticas, etc., para promover el desarrollo de su región.
- Ley que modificó La Ley General de Bases del Medio Ambiente en el Art. 7 Bis, sobre materias de evaluación ambiental estratégica en donde se nombra una serie de instrumentos que deben someterse a éstas, entre ellas al PROT.
- Se firmó un convenio a modo de cooperación entre SUBDERE MOP y MINVU para que se pueda dar paso a los PROT bajo la responsabilidad de los GORE.

Debido a que existen estos respaldos formales, es que actualmente 14 de las 15 regiones están desarrollando los PROT, algunos la parte analítica en paralelo a la generación de las ERD.

3.5.2.2 elementos analíticos conceptuales bases del [prot]

El PROT define 4 elementos analíticos conceptuales para comprender el instrumento. Estos son el Territorio, Planificación regional, Ordenamiento territorial y Gestión regional del desarrollo territorial

Para el PROT el territorio será *“aquel espacio definido por los límites político-administrativos, en este caso la región, caracterizado por las condiciones geográficas y por las distintas transformaciones resultantes de las intervenciones humanas, y sobre el cual el Gobierno Regional tiene competencias y la responsabilidad de velar por su desarrollo armónico y equitativo”* (SUBDERE, 2011: 11). Para el se definen en el capítulo 2 también la incidencia de las condiciones geográficas en el territorio y su desarrollo, así como también se descifran las estructuras y el funcionamiento de un territorio.

Como planificación Territorial se considera como relevante el territorio mismo como objeto de planificación y por tanto su articulación con los diversos componentes, y la cuestión institucional, que plantea el desafío de superar los enfoques marcadamente sectoriales y construir una visión compartida de lo territorial.

Como OT el documento entiende la visión de la carta europea, así según el documento *“los métodos como los instrumentos de planificación que se apliquen se desprenderán del conjunto de valores sociales, de orientaciones políticas nacionales y regionales, y de condiciones económicas y ambientales propias de los territorios, que han sido contenidas en las respectivas Estrategias de Desarrollo Regional.”* (SUBDERE, 2011: 16). En este punto también se explican los Modelo de Ordenamiento Territorial y los Componentes que serán parte de dicho análisis territorial.

Para la Gestión Regional del Desarrollo territorial el documento destaca la importancia del desarrollo territorial sustentable, para lo cual se deben coordinar todos los sectores, y de la participación ciudadana.

3.5.2.3 *componentes territoriales*

Por componentes de análisis se entiende a las unidades que integrarán y ayudarán a enfrentar la complejidades del OT, o sea *“aquellas topologías y/o unidades territoriales-entendiendo el territorio en cuanto génesis humana- que pueden ser constatadas al nivel del país en un gran número de lugares y ámbitos concretos, a diferentes escalas”*. (SUBDERE, 2011: 19)

Las componentes se plantean como parte de la metodología para conocer el funcionamiento particular de cada uno para luego integrarlos en el marco regional. Así el PROT se desagrega en las siguientes componentes:

- Rural: Con él se considera ordenar los desequilibrios territoriales, para disminuir las externalidades negativas debido al crecimiento económico espontáneo o por el deterioro del sistema, para lograr un desarrollo sustentable de la población rural y mejorar su bienestar, en concordancia con la conservación del patrimonio ecológico.

- Urbano: Con él se debe incorporar la configuración, articulación y organización del sistema de ciudades y centros poblados, considerando elementos y procesos tanto de interrelaciones urbanas como también con sus mismos usos interurbanos.
- Costero: Definirá los usos preferentes de la costa considerando factores geográficos, naturales, recursos existentes, planes de desarrollo, centros poblados próximos y aledaños, y definiciones de uso establecidos por organismos competentes.
- Cuencas Hidrográficas: para orientar el uso y manejo integrado de los recursos de la cuenca.

En el documento se comenta la posibilidad de integrar sub-categorías que serán materias de definición regional, según las variables de análisis que cada región realice y de sus características propias. Dentro de estas sub-categorías se señala, como ejemplo, que podría estar el sub-componente de infraestructura, entre otros que pueda o NO considerar la región.

3.5.2.4 *estructura y contenidos*

El PROT es un instrumento que de aprobarse la ley, será considerado como la escala máxima en la planificación chilena, por lo que todos los demás Instrumentos deberán subordinarse a sus lineamientos.

Sin embargo, el PROT es al mismo tiempo un instrumento que se mayormente como indicativo, por lo que más que transformarse en un normativo, este se vislumbra como la instancia de mayor para desarrollar gestiones y coordinar con el resto de las entidades, para así bajo una visión común lograr un desarrollo acorde a lo planteado por la región (Ubilla, 2012). Importante por lo mismo son las Estrategias de Desarrollo Regional (ERD), que serán la base del planteamiento del PROT. Así el PROT se transforma en la especialización de las ERD.

En cuanto a la parte más técnica el PROT tendrá que estructurarse y representarse en los siguientes documentos:

- Memoria explicativa (a. Introducción, b. Objetivos, c. Metodología, d. Diagnóstico analítico territorial y e. Análisis prospectivo.)
- Modelo de ordenamiento territorial (a. Lineamientos estratégicos y fundamentos de la propuesta, b. Estructuras y sistemas territoriales. Y c. Zonificación territorial.)
- Normativa de gestión y seguimiento (a. Plan de acción, b. Normativa vinculante y c. Instrumento de seguimiento)
- Cartografía (a. Carta Base, b. Mapas temáticos, c. Mapa que refleja áreas de conflictos de intereses por el uso del territorio, d. Zonificación de prioridades respecto a la funcionalidad preferente de unidades territoriales y e. Mapa orientador a los actores sectoriales.)

4. problemas de integración de las propuestas de transporte ferroviario y la ordenación territorial en Santiago y macro región central

En comparación a las etapas de gestación y maduración de la planificación urbana y regional (Pavez, 2006), Santiago y el área central de Chile han perdido el enfoque de desarrollo territorial en conjunto, así como también, y por lo mismo, de una planificación de infraestructura de transporte acorde a dicho propósito. El transporte desde la liberación económica de Chile en 1979 ha adquirido un rol predominante como eje de flujos bajo visiones económicas y sectoriales, potenciado aún más con la era global, olvidando el importante rol que éste juega en el desarrollo equilibrado del territorio.

El rol sectorial que aún se encuentra presente en la planificación territorial chilena, dificulta la importante vinculación entre la planificación y el desarrollo urbano de ciudades en Chile. Esto se evidencia con la discordancia que existe en las visiones para un desarrollo de la RMS entre el GORE y el MINVU, y la autonomía que adquieren con respecto a ellos los proyectos de transporte desarrollados por medio del Sistema de Concesiones del MOP, en este caso los ferroviarios.

El impacto territorial que las redes de transporte han tenido en la configuración de la región, en cuanto a las relaciones y desarrollo de asentamientos urbanos, demuestran el importante rol que los proyectos de transporte han jugado en el área central de Chile. Así como se revisó en los capítulos anteriores, a mediados del siglo pasado se consolidó la idea de que el crecimiento de Santiago se entendía en y como parte de sistema de la Macroregión Central, y su planificación futura se apoyaba en un infraestructura estructurante de transporte. Lo estudiado y propuesto a inicios del siglo XX se consolidó con el PRIS del 60, y aunque con su abolición en 1979 y la sustitución por el PRMS en 1994 se perdieron parte de sus principios, el plan logró su éxito y es hoy el sistema estructurante de la capital y su región.

Así mismo la extensión de la capital de las últimas décadas ha seguido como patrón de crecimiento los ejes de infraestructura existente (la mayoría planeados en el PRIS) que permitieron a sus habitantes periféricos la accesibilidad necesaria, para contar con los servicios y beneficios que la ciudad central entrega a sus habitantes. (Cerdeña, 2007).

Tomando en cuenta la experiencia pasada es importante analizar hoy, en medio del desarrollo de una Nueva Política de Desarrollo Urbano, de cambios en las leyes que afectan a los GORES y el nuevo instrumento de OT, si existe y se considera la visión del crecimiento de Santiago y la zona central de Chile como sistema complementario a los medios de transporte, tomando como caso de estudio los proyectos ferroviarios presentados

Así con los resultados de las entrevistas realizadas y el análisis del material recolectado, para los actuales proyectos ferroviarios y el modelo de crecimiento de la ciudad Santiago, se observan 3 problemas importantes:

I.- Discordancia de enfoques de desarrollo entre planes de distinta jerarquía desarrollados por el MINVU y el GORE.

II.- Falta de un componente de transporte en la estructura del instrumento PROT.

III.- El sistema de Coordinación de Concesiones no vincula bien en su gestión los proyectos de Iniciativa Privada con las EDR o planes de la región.

A continuación se explican los tres temas, demostrando con la información recopilada de planes, proyectos y leyes, los problemas que existen para la coordinación de proyectos de transporte con un enfoque de ordenamiento territorial integrado.

4.1 las propuestas contrarias del gore y el minvu para la rms

El GORE de Santiago comenzó hace ya casi dos décadas a plantear el desarrollo de la RMS desde el punto de vista del OT, incorporando en sus lineamientos una clara relación con su macroregión central.

Aunque se han realizado investigaciones, la RMS, aún no cuenta con una regulación regional en su máxima escala territorial. El PRDU que debiese haber indicado su desarrollo urbano, fue rechazado por el CORE, según Gerardo Ubilla por motivos políticos.⁶²

En este minuto el GORE se encuentra en proceso de formulación de la nueva ERD de la Región Metropolitana con miras al 2021. Una vez definidas las ERD, se procederá a realizar el PROT, que fijará bajo el instrumento territorial, los lineamientos definidos por la estrategia. Por lo mismo no será posible analizar el sistema de transporte propuesto por el PROT con la modificación del PRMS 100.

Sin embargo Gerardo Ubilla comentó que los lineamientos del ERD tendrían como base los estudios realizados con anterioridad por el GORE y distintos consultores, debido a la seriedad con que ellos fueron realizados y de, según él, los buenos resultados obtenidos, que aunque no se hayan materializado en un instrumento de OT, mantienen las ideas fuerza en la generación de la nueva ERD.

Estos estudios son las “Bases para el Ordenamiento Territorial Ambientalmente Sustentable de la Región Metropolitana de Santiago” (Proyecto OTAS), el PRDU 2006 y la EDR 2006-2010. El GORE también incluye dentro de los estudios para la nueva ERD el actual PRMS, sin embargo no viene al caso comparar las diferencias en la actualización del mismo instrumento.

⁶² Esto es uno de los principales problemas para la planificación territorial en la región metropolitana. Al concentrar esta a prácticamente la mitad de la población, las decisiones que para ella se toman, tienen importantes repercusiones políticas, por otro lado aún siendo los representantes del CORE elegidos a dedo, estos deben representar a quienes los han elegido, muchas veces no tomando en cuenta lo que sus habitantes e instituciones observan como adecuado.

4.1.1 estudios y propuestas por parte del GORE de Santiago

4.1.1.1 el proyecto OTAS [1996-2005]

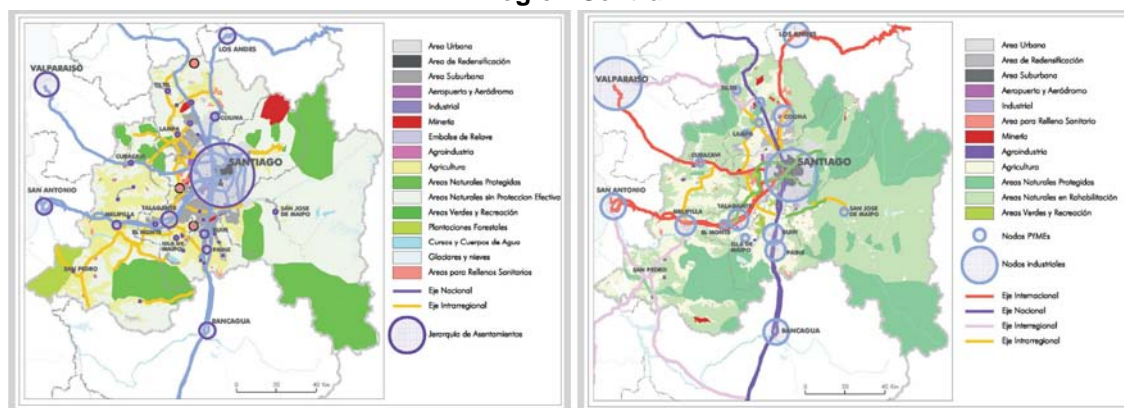
Aunque el OTAS fue desarrollado sin contar con un marco legal para transformarlo en un instrumento de planificación territorial legal, es importante analizarlo aún como herramienta indicativa, debido a que éste dio pauta para formular el PROT en Chile. Además el estudio contó con casi 10 años de investigación y desarrollo, con significativas conclusiones para la RMS.

En el OTAS se recupera la vinculación de la ciudad de Santiago con el desarrollo de su región, así como también con la Macro Zona Central (MZC) y sus asentamientos más importantes.

El Modelo de Ordenamiento Territorial (MOT) del OTAS buscaba una estructura más equilibrada bajo el concepto de concentración descentralizada de asentamientos humanos en la MZC. Para ello se consideraba en la planificación de la RMS a asentamientos pequeños de más de 1.000 habitantes, un mayor desarrollo de las ciudades menores de Melipilla, Colina, Talagante, San José de Maipo, Buin y Paine, entre otras, como también el aumento de densidad en las áreas centrales de las ciudades metropolitanas de Santiago y Gran Valparaíso.

Con ello se esperaba disminuir moderadamente el peso relativo de la Metrópoli de Santiago en cuanto a su población, y equilibrar más su territorio. Así se proponía disminuir la concentración regional de la población de Área Metropolitana de Santiago (AMS) del 89% de la región en el 2002 (5.428.590 habitantes) a una cifra cercana al 80% para el 2030 (6.5 millones de habitantes). La idea era cambiar el desarrollo tendencial que se venía dando por uno alternativo que comenzaba a equilibrar a la población en el territorio de su región, como se muestra en la Figura 24.

Figura 24. **Escenario tendencial y alternativo para el crecimiento demográfico en la Macro Región Central**

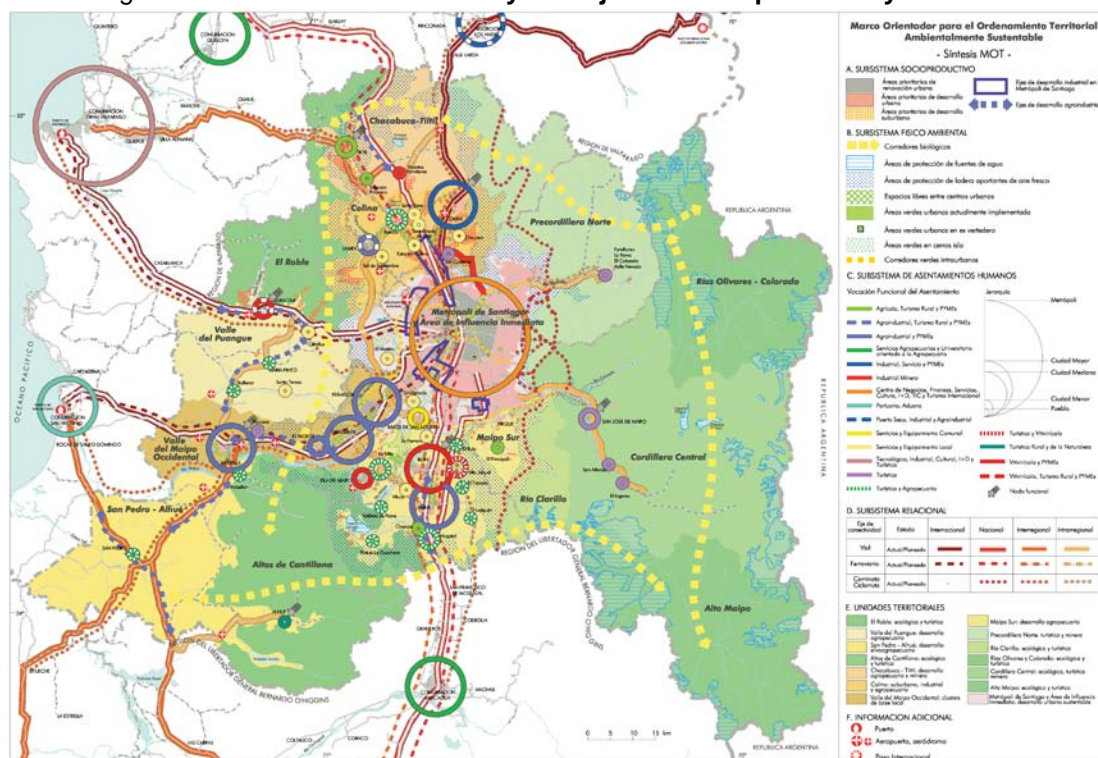


Fuente: GORE 2005. Bases para el Ordenamiento Territorial Ambientalmente Sustentable de la Región Metropolitana de Santiago.

Para dicho objetivo se planteaba generar acciones que potenciaran el crecimiento de las ciudades de la región en los ejes de desarrollo observados. Estos ejes ya formaban un sistema

estructurado por redes viales, para las que se proponía formar una red de carreteras concesionadas que cubriesen las distancias en menores tiempos, facilitando la descentralización de actividades y funciones están estructura. Además se proponían proyectos ferroviarios como parte del subsistema relacional del territorio. El esquema de sistemas de ciudades y los sistemas de transporte se puede ver en la Figura 25.

Figura 25. Escenario Alternativo y sus Ejes de Transporte Vial y Ferroviario.



Fuente: GORE 2005. Bases para el Ordenamiento Territorial Ambientalmente Sustentable de la Región Metropolitana de Santiago.

Este subsistema estaría integrado, por los ámbitos de la conectividad internacional, nacional, con regiones vecinas y al interior de la RMS.

La red ferroviaria, que se consideraba de importancia creciente, se debía desarrollar de forma complementaria, fomentando el transporte de carga (tomando relevancia los flujos hacia el puerto de San Antonio, Valparaíso y la ciudad de Los Andes) y a la vez considerando que la mayor parte de los flujos diarios de pasajeros se realizarían a través de trenes interurbanos.

Así los ejes ferroviarios propuestos en las distintas escalas son los siguientes:

Los Ejes ferroviarios de alcance internacional: vincularían la accesibilidad a los puertos de la V Región. El MOT propone el desarrollo de dos ejes ferroviarios con alto estándar de velocidad y seguridad. Entre ellos estaba el Tren Santiago-Valparaíso de alta velocidad, con el mismo trazado que planteaba en un pasado SECTRA, por la ruta 68. Éste permitiría potenciar también el monto de los flujos de pasajeros nacionales y turistas entre ambas ciudades y el Aeropuerto

Internacional. La otra ferrovía con este alcance era la revitalización del tren Santiago-San Antonio, con un carácter eminentemente productivo, mediante ferrocarriles de carga entre la Metrópoli y el Puerto.

Para los ejes ferroviarios de alcance nacional se proponía revitalizar en el trazado actual el Ferrocarril del Norte, vinculando a la capital con el norte y la ciudad de La Serena. Para su implementación se requería significativas acciones de reparación y el mejoramiento del material rodante. Hacia el sur se encontraba el ferrocarril Santiago-Puerto Montt, principal eje ferroviario del país, que en ese periodo se encontraba en un proceso de rehabilitación y modernización.

Por último para los ejes prioritarios de conexión Regional, al interior de la RMS, se proponía el Tren Suburbano Santiago-Melipilla (MELITREN), paralelo a la Ruta 78, entre Santiago y Melipilla, y el Tren Suburbano Santiago-Tiltil. Utilizando la línea férrea al norte, para atender al sector poniente de la Provincia de Chacabuco, extendiéndose por lo menos hasta Tiltil. Por último se consideraba el Tren Suburbano Santiago-Colina, un tren ligero como mecanismo de descongestión de la ruta 57.

4.1.1.2 *análisis prdu [2006]*

Aunque nunca fue aprobado, el estudio para el PRDU, realizado por Servicios Externos (SEREX) de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos (FADEU UC) para el la SEREMI MINVU, dejó conclusiones importantes.

La primera es que en la región Metropolitana se reconocen dos territorios, áreas urbanas que concentran un gran porcentaje de población, así como también áreas rurales, en áreas agrícolas o mineras, que están en crecimiento y acentuando el desarrollo de poblados cercanos, con una relación de simbiosis entre ciudad-campo. Éstos centros urbanos no se asemejan en sus funciones ni en lógicas de operación al ÁMS con su periferia más rural.

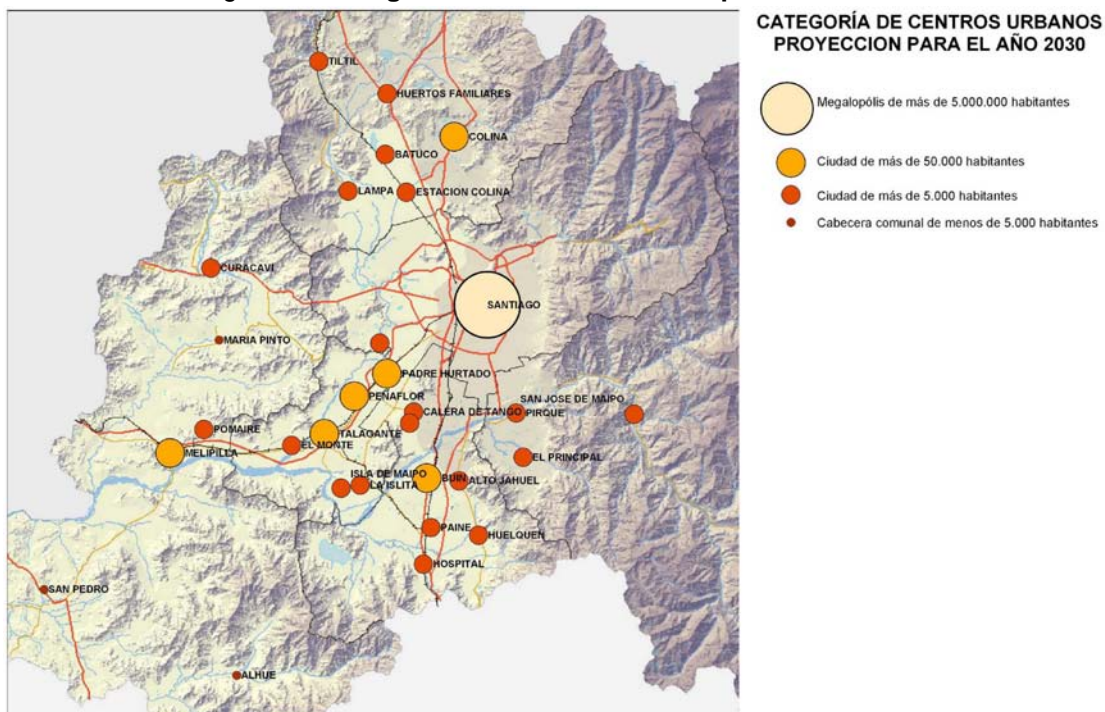
El análisis de los viajes al trabajo entre el ÁMS y las comunas no metropolitanas indicaba, por lo menos al nivel de comunas, un relativo intercambio. Esto significaba que así como existen viajes del trabajo desde lo rural urbano al ÁMS, también se da la situación inversa.

Otro aspecto importante que se evidenció fue la disminución de la primacía del ÁMS en el sistema. Se observa que los centros urbanos menores crecen más rápido en población que la capital misma. Así para el año 2030 ya existirían en el sistema centros urbanos de mayor jerarquía en las provincias de la región, ya que las ciudades de Colina, Peñaflor, Talagante, Melipilla y Buin superarían los 50.000 habitantes. Se esperaba que Padre Hurtado también superase los 50.000 habitantes, pero debido a la cercanía que actualmente posee con el ÁMS en el sector de Maipú, éste se integraría al conglomerado urbano central de la región.

Las nuevas ciudades menores, fortalecidas en torno a vías de comunicación existentes, serían al norte en la provincia de Chacabuco, la Estación Colina y Huertos Familiares. En la Provincia de Melipilla, al oeste, la ciudad de Pomaire. En la provincia de Maipo al sur se fortalecería Lo Herrera, Viluco y Huelquén. En la provincia de Cordillera El Principal y en la de Talagante no

aparecerían nuevas ciudades para el sistema. La distribución de los centros poblados para el año 2030 se aprecia en la Fig. 25

Figura 26. **Categoría de Centros Urbanos para el Año 2030.**



Fuente: SEREMI MINVU- SEREX. Análisis y Diagnóstico PRDU. Región Metropolitana de Santiago. Informe Etapa 4. Nov. 2005

4.1.1.3 actualización erd para la región metropolitana [2006-2010]

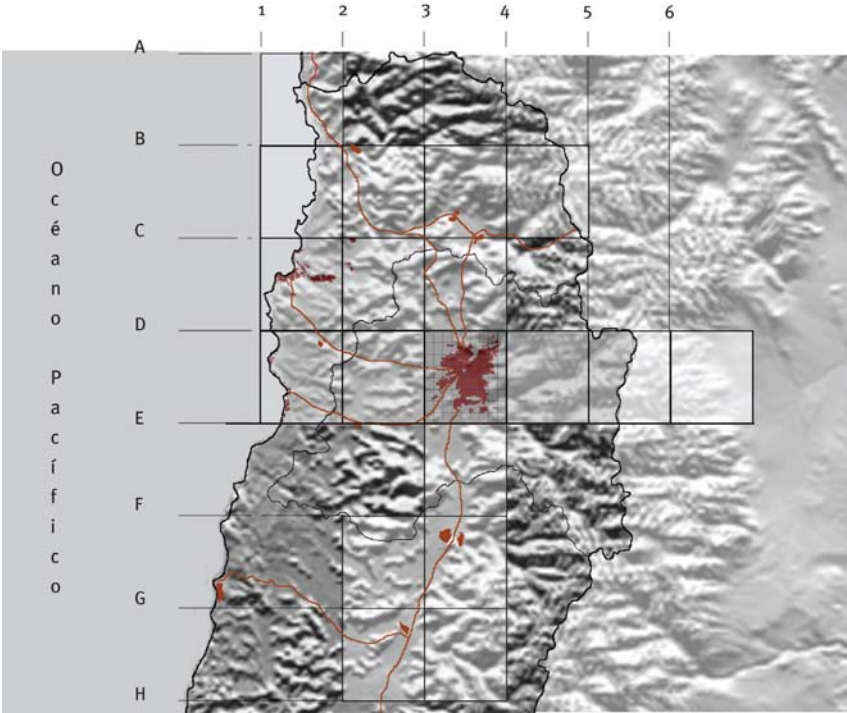
La última ERD fue realizada para incorporar sobretudo las conclusiones obtenidas con el proyecto OTAS. El estudio fue asumido también por la FADEU UC en convenio con la Intendencia Metropolitana de Santiago, su GORE y la SEREMI de Planificación y Coordinación.

Se asume como prioridad que la estrategia debe enmarcar a Santiago como Región, *Santiago-Región*, con una visión nacional e internacional, que coincidiendo con la reflexión de que “la globalización no comporta, necesariamente siempre, la anulación de las diferencias y, a veces, es precisamente su posibilidad” del urbanista catalán Manuel de Solá Morales i Rubió, se focalizó en dos polos: con acciones en sentido urbano intrínseco como también en nuevos ámbitos que fortalezcan a la ciudad, como la única del país que abarque territorios más allá de las fronteras nacionales.

Su contexto geográfico y su posición son relevantes para los lineamientos de la propuesta. Así se consideran relevantes su contexto internacional, su cercanía con el Océano pacífico y las relaciones interregionales que posee para su desarrollo.

Uno de los aspectos importantes de esta ERD, es que se revive claramente la visión de Santiago vinculado a la MZC, integrando a Valparaíso, San Antonio, Rancagua, Los Andes y otros, con una interrelación territorial más allá de sus límites políticos, como se muestra en la Figura 27.

Figura 27. **Santiago y la MZC.**



Fuente: FADEU UC – GORE Santiago.

La propuesta esta vez va incluso más allá y manifiesta el carácter global de MZC, considerando a esta región y su capital Santiago como articulador de la economía nacional y con un importante lugar como ciudad Gamma en la red mundial. Figura 28.

Figura 28. **Santiago y su vínculo Global**



Fuente: FADEU UC – GORE Santiago.

4.1.2 la propuesta del prms 100

El plan metropolitano es un instrumento, tal como el PRDU, del MINVU. Sin embargo a diferencia del PRDU, el MINVU suele trabajar en las investigaciones y coordinaciones para avanzar en el desarrollo del plan, sobretodo al ser el PRMS, o sea de la región principal del país. El MINVU es uno de los ministerios más potentes y relacionados con el éxito de los Gobiernos, debido a que debe desarrollar materias, como su nombre lo aclara de Vivienda y Urbanismo.

Así el MINVU tiene una visión del desarrollo de estos planes centrado en la ciudad y desarrollo habitable de ésta. Lo anterior no deja de ser importante puesto que preocupados de los intra límites de la ciudad, el sector se cierra a los análisis presentados anteriormente y considera en su propuesta el desarrollo de la ciudad y entornos inmediatos que afectan su funcionamiento, como una ciudad que se ve involucrada en el desarrollo de toda una región y país.

Esto se refleja claramente en la propuesta del PMRS 100, que si lo comparamos con las visiones territoriales de los planes, estrategias y propuestas anteriormente analizados, nos percatamos de que sigue otra línea e intereses.

En el contexto de la ciudad más importante del país, esto crea un gran problema, debido a que un plan metropolitano compite directamente con un futuro PROT, ya que el primero posee aspectos más vinculantes que lo que se plantea para el segundo.

La importancia del PMRS queda de manifiesto con lo que sucede actualmente el país. Como se comentó, la RMS no cuenta aún ni con ERD, ni PROT ni PRDU actualizados. Sin embargo se tramita actualmente la aprobación del PMRS 100. O sea mientras se realizan estudios para un desarrollo territorialmente equilibrado para la región, se estaría a punto de aprobar la modificación de un plan que abarca desde el 2006, como se muestra en la Figura 29, a toda la región.

Figura 29. Incorporación Paulatina de Provincias en el PMRS



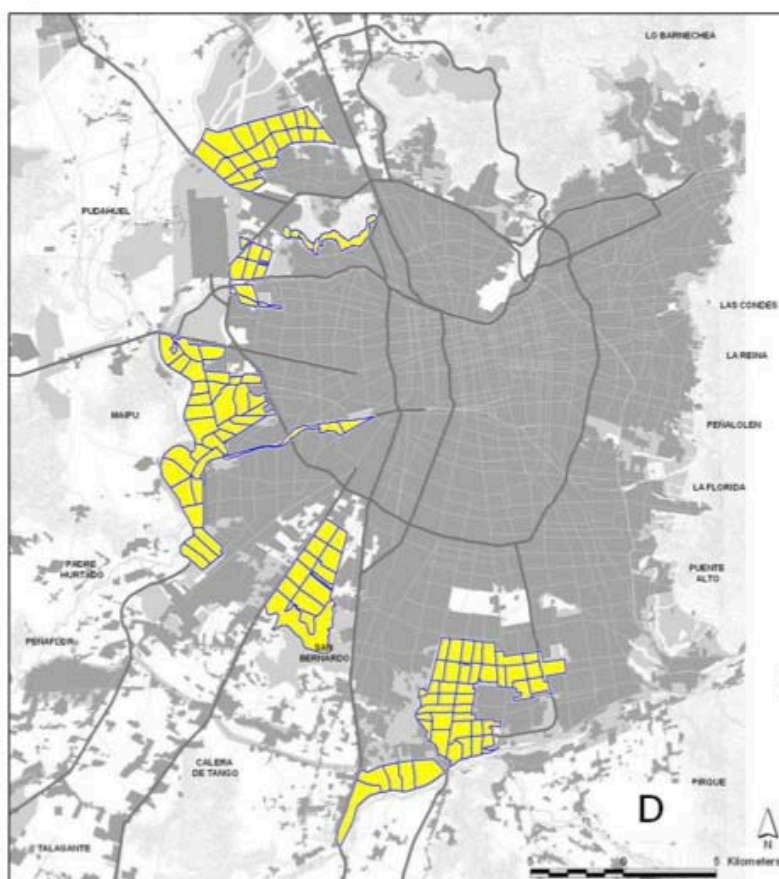
Fuente: MINVU.

Lo más grave es que además de aprobarse un instrumento inferior al PROT, sin que este ni siquiera formulado, las líneas generales que da el MINVU al crecimiento de la ciudad son contrarias a los estudios y pretensiones de desconcentrar la capital, y desarrollar el crecimiento de ella de forma satelital e equilibrada.

El PMRS 100 propone entre otras materias, como la incorporación de más áreas verdes, integración, etc., la extensión de la capital a modo de añadidura a su radio poniente y sur, como se observa en la Figura 30. Aunque la modificación propone un nuevo modelo de desarrollo condicionado “Zonas Urbanas Condicionadas” (ZUC), en el que los privados para desarrollar el proyecto deberán mitigar los impactos con mejoras en la infraestructura y la incorporación de vivienda social, el crecimiento sigue aumentando la mancha de aceite, y asentándose en las inmediaciones de la infraestructura de transportes existente, sin aumentar la movilidad de las nuevas zonas.

Para que hablar de proyectos ferroviarios o de una escala mayor, si lo que muestra claramente la imagen resumen del PMRS 100, es la planta de la ciudad del Gran Santiago.

Figura 30. Imagen Resumen del PMRS 100



Fuente: MINVU.

Como podemos ver los PMR se transforman en uno de los enemigos del futuro PROT, que deberán lidiar con el peso político que posee este instrumento y las dificultades para poder

influir en él. Y aunque como instrumento territorial superior, el PROT, al perfilarse como uno indicativo, no tiene como influir en el desarrollo de los planes metropolitanos e intercomunales, un buen manejo político en instancias de conversación previas con el MINVU y otros protagonistas de la construcción de la ciudad, podrán hacer que dichos planes se desarrollen en conjunto y bajo una mirada territorial equilibrada.

4.2 los problemas del prot para fijar los lineamientos de desarrollo y su relación con el transporte

En las bases que explican lo que será el PROT, se dice que el planeamiento estará compuesto por el componente rural, urbano, costero y de cuencas hidrográficas.

Así vemos como la infraestructura, a pesar de la importancia que adquiere en el territorio no es una de ellas. En el PROT esta se define como una subcategoría y que estará bajo criterio de los GORES considerarla dentro de los lineamientos del plan.

Esta desvinculación del transporte como un componente estructurante de un plan de OT, se deja en este caso de lado seguramente para mantener el desarrollo de los proyectos de transporte dentro del ámbito sectorial y central, por la imagen política que estos proyectos suponen.

El otro problema que presenta el instrumento es su carácter totalmente vinculante, y por ende no tiene la facultad de exigir nada. Así el PROT deberá incorporar los planes directores del MOP a su propuesta de OT, y en ello se verá la capacidad del GORE para lograr vincular o ajustar, mediante conversaciones previas, su visión de progreso de la región con los del MOP.

4.3 la descoordinación de las iniciativas privadas de concesiones del mop con el ot chileno

En los capítulos anteriores se analizaron las propuestas de los proyectos de los nuevos proyectos ferroviarios. Como se explicó también estos son proyectos de interés nacional formulados por Iniciativas Privadas.

A pesar de que ambos proyectos se están formulando, no se observa en ellos una relación con lo que se ha pensado y propuesto, tanto en las ERD, OTAS, como en el pronóstico del PRDU del 2006. Así los proyectos muestran un interés netamente económico con respecto a las cargas, y no presentan en sus informes ni objetivos un interés mayor por ser parte de la trama de un desarrollo regional sustentable.

Ejemplo claro de ello es el Tren a Valparaíso. Como se menciona en los párrafos superiores, el GORE Santiago, plantea la realización de un tren a Valparaíso y otro a Til-Til desde Santiago. Como la presente propuesta del tren a Valparaíso pasa por el norte, por aspectos de rentabilidad económica y beneficio para el transporte de otras cargas, existiría la posibilidad por parte del proponente de incorporar la propuesta de la línea del Til-Til tren, en la misma línea

férrea que piensa proyectar. Sin embargo, no se propone como solución ni como parte de la propuesta económica. Así tampoco se ha pensado poder vincular esta línea con el Aeropuerto Internacional de Santiago, cosa que sí se plantea en el Proyecto OTAS con un tren a Valparaíso.

Estos problemas encuentran base en el sistema de gestión de iniciativas privadas del sistema de concesiones. En éste al privado, al recibir la declaración de interés público, se le señala una serie de condiciones que tiene que cumplir y estudiar para presentar en la primera y segunda fase. Según lo observado en los DIR de ambos proyectos el tren Santiago-Valparaíso y corredor Bioceánico, ninguno de ellos plantea investigar e ir a acorde con los planteamientos regionales, más bien se limitan a dejar claro que no deben entorpecer el entorno y cumplir todas las normativas respectivas a los suelos y ambientales. No existe una instancia de propuesta para sus alrededores inmediatos en el proceso de desarrollo.

Esto como ya se mencionó, seguramente radica en la simplificación del proceso para acelerar los resultados, y que el privado no pierda tiempo ni dinero en exceso, puesto que los gastos en esta etapa deben correr por su cuenta y no existe un mecanismo de compensación si estos al no resultar rentable o posible la concesión, no finalizan el proyecto para la licitación.

A pesar que el sistema funciona bien para agilizar los proyectos, se crean un sin número de pérdidas de oportunidades para planificación territorial en todas sus escalas. Ello quedo de manifiesto, por ejemplo, con el proyecto de Costanera Norte. A una escala más urbana, se desaprovecharon grandes oportunidades de crear nuevos espacios públicos de calidad, así como puntos de conexión con ciudad, infraestructura común etc., que al ser desarrollado sólo como visión de negocio y para cumplir con la normativa vigente, se perdió la oportunidad de hacer más con una misma inversión.

Desde el punto de vista del desarrollo de los proyectos ferroviarios es importante estudiar de manera correcta las posibilidades que una inversión como esta generaría en el territorio, ya que como la historia lo ha demostrado, por donde el tren pasaba se generaban asentamientos humanos y se generaba ciudad, de manera que los alrededores se verían favorecidos a partir de la construcción de una línea de tren.

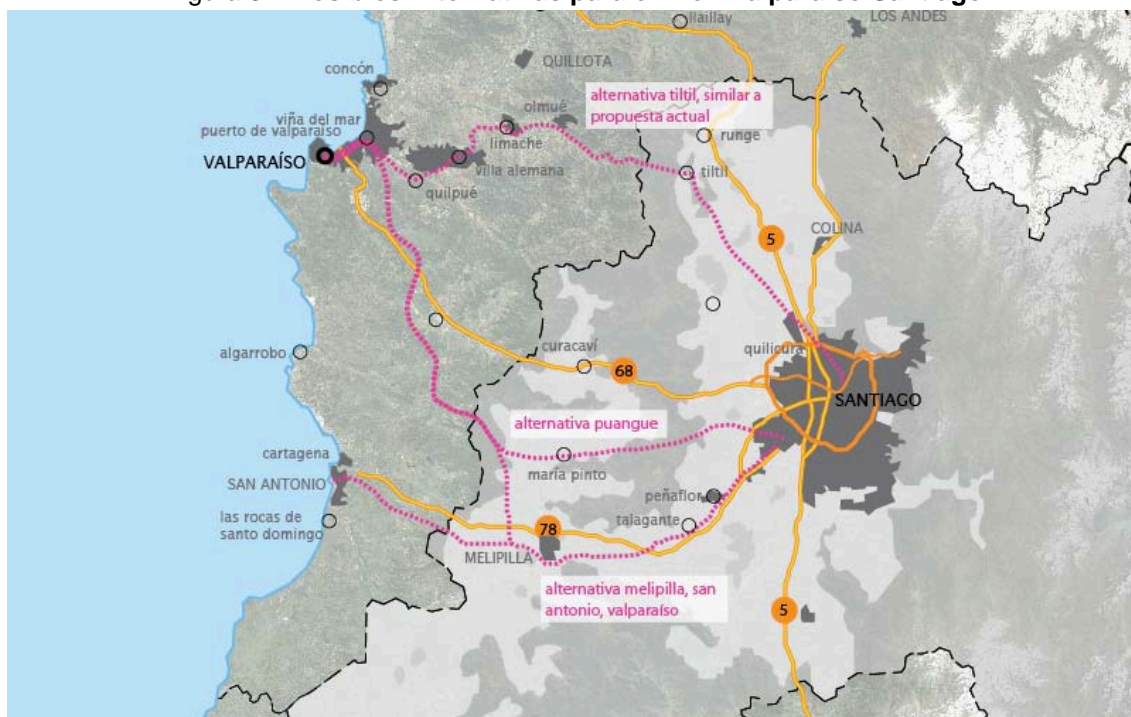
Al respecto de los trazados posibles, sobretudo el caso de Valparaíso-Santiago, no esta demás señalar la opinión que tiene Julio Alegría, actual secretario general y presidente del Comité de Desarrollo Urbano del Colegio de Arquitectos de Chile, al respecto de un tren Santiago-Valparaíso.

Coincidiendo con Alegría hoy existe una necesidad creciente de generar una relación de inter-región en la macro zona central y es por ello que el proyecto de tren fue presentado en los 4 gobiernos pasados. A esta necesidad se suman los beneficios de la conexión entre los puertos, la necesidad de la rapidez y la seguridad que no brindan los caminos rodoviarios para las cargas y mucho menos para los pasajeros; la necesidad de evitar roce de carga entre los vehículos particulares, los buses, y todos los elementos que funcionan bajo la misma estructura. (Alegría, 2012)

Por otro lado en perspectiva de una planificación país y de desarrollo que significaría para la MZC, generaría una nueva extensión que permitiría la desconcentración de la región metropolitana, como también impulsaría a Valparaíso hacia la conectividad del valle central.

Bajo la necesidad clara, Alegría señala que hay 3 posibles trazados (figura 26) para la realización de un proyecto como este.

Figura 31. Posibles Alternativas para el Tren Valparaíso Santiago



Fuente: Elaboración propia con base en imágenes de Julio Alegría.

La primera opción es lo que denomina trazado rápido o Alternativa Til-Til. Esta es la misma que se evalúa en el sistema de concesiones. Se destacan los mismos aspectos que en el proyecto analizado contando con el principal beneficio de contar con la faja para la infraestructura ferroviaria.

La segunda opción es un trazado que permite desarrollo mayor de los territorios intermedios. La alternativa de Puangue: en ella recalca Alegría *“Acá se tiene otra alternativa muy interesante, que es llamada la alternativa Puangue por el estero y el valle del mismo nombre. Esta pasa por Casablanca, y tiene toda una zona factible de desarrollo de un nuevo tipo, ya que el trazado pasa por una zona ligada a la producción del agro de altísimo nivel, lo que traería inversiones y mejoras en la calidad de vida de los habitantes de los lugares cercanos”* ...“Toda esta zona es factible de ser desarrollada, incluso si se piensa que pudieran tener un carácter urbano. Además se pueden considerar centros de investigación de las universidades o incluso la instalación de centros internacionales, los que además se pueden ligar a este desarrollo, lo que traería personas e instituciones que trasladen su residencia hacia este sector”. (Alegría, 2012)

La tercera alternativa es parte de un trazado histórico por Melipilla. Esta tiene la gran ventaja, de cómo se mencionó en el análisis del Proyecto OTAS, se piensa como uno de los ejes para materializar un tren ligero de pasajeros hacia Melipilla. Además la faja ferroviaria del tren que iba a Cartagena ya existe, además desde Melipilla se podría conectar con el Puerto de San Antonio, y al mismo tiempo mediante otra línea tomar dirección hacia Casablanca y luego la vía el valle del Marga Marga hasta Viña del Mar y Valparaíso. En esta alternativa surge también la posibilidad de hacer una conexión con el Merval.

Como se observa un trazado ferroviario tiene la capacidad de desarrollar una planificación regional y una expectativa de planificación nacional. Sin embargo no se ven muchas posibilidades de éxito, ya que los proyectos hoy día no están pensados bajo la lógica de planificación territorial a gran escala, puesto que aún no existe la política de desarrollo territorial nacional ni tampoco un instrumentos de planificación que sigan esta línea.

Hoy los proyectos se esfuerzan por enfocar determinadas situaciones puntuales o parcializadas. De esta manera, se observan pocas posibilidades para que un inversionista privado quiera invertir en un proyecto que se plantea años plazo, y que tiene externalidades que debieran ser manejadas por el Estado. Por otra parte, la posición del Estado es que los proyectos ferroviarios por su alto costo debiesen financiarse principalmente de manera privada, no entregando mayores aportes que los que se entregan a la vialidad rodoviaria.

5. conclusiones

Como se observa un trazado de infraestructura, en este caso ferroviario, tiene la capacidad de desarrollar de forma económica y física una región. Los efectos de éstos con una correcta planificación regional bajo un instrumento como el PROT, podrían ayudar a materializar los objetivos planteados como estrategias de desarrollo en la región.

Sin embargo las posibilidades de éxito, se ven debilitadas, debido a que los proyectos de infraestructura no están hoy en día pensados bajo la lógica de planificación territorial a gran escala ni con una visión económica a largo plazo, como requiere un correcto ordenamiento territorial según la carta europea.

En Chile como se ha podido comprobar, se están realizando esfuerzos para mejorar la situación de la planificación territorial, dotando a esta política de un nuevo instrumento de carácter regional, el ya mencionado PROT.

Este nuevo instrumento y la desvinculación de la máxima escala de planeamiento de manos del Gobierno Central, del MINVU, y su traspaso a los GORE, además de sus nuevas atribuciones, es un gran paso para lograr mejorar el OT a escala macro.

En cuanto al planeamiento de la infraestructura de transporte, aún no se manifiestan intenciones claras para que se ceda alguna participación desde el Gobierno Central, MOP, a la gestión de los GORE.

Como señala la Ley 19.175 en el Art. 17 serán funciones del gobierno regional en materia de ordenamiento territorial entre otras la que se detalla en el punto b) “ *participar, en coordinación con las autoridades nacionales y comunales competentes, en programas y proyectos de dotación y mantenimiento de obras de infraestructura y de equipamiento en la región*”.

El artículo, al que no se propone modificación en los cambios propuestos por la Ley, deja claro que el rol de los GORE es meramente participativo en cuestiones de infraestructura.

Además el PROT como herramienta de OT, demuestra una situación similar, ya que su carácter es más indicativo que vinculante, a diferencia del resto de los instrumentos de planificación, que siguen a cargo de sectores o municipalidades, y en los que los GORE sólo participan en su parte final para aprobar una vez que los planes están realizados.

Siendo el PROT una herramienta indicativa, la única posibilidad que le queda a los GORE es la de planificar en base a los lineamientos de los planes regionales de infraestructura, que se realizan por parte del MOP y sus SEREMI.

Esto se complejiza aún más cuando hablamos de proyectos estructurantes de grandes montos de inversión, que están siendo desarrollados por el sistema de concesiones. En este caso, como ya se revisó existen etapas independientes a gestiones nacionales, sobretodo en el caso de las iniciativas privadas, y sólo después de ser aprobado el proyecto para su licitación, este

se hace 100% público, y por tanto los GORE no pueden tener clara esa información a menos que los privados estimen necesaria su vinculación con ellos, cosa que generalmente no se realiza para no entorpecer, ni divulgar la información procesada por los privados

Sin planes sectoriales como sistemas de ordenamiento catalanes, ni instancias coordinadoras como las alemanas estado-regionales, el GORE debe ajustar sus opciones y tomar como herramienta fundamental la ERD, estudios previos al PROT y que permitirían, con un buen manejo político, adelantar conversaciones para planificar en conjunto.

Según palabras de Federico Arenas, la pregunta clave en esta materia sería; *¿Cuál es la habilidad de un gobierno regional para “colgarse” de los planes de infraestructura y potenciar su PROT, o cómo un gobierno regional influye en el plan regional de infraestructura de manera que este ya responde a preguntas estratégicas de OT, a la escala de región?* Según el mismo son preguntas difíciles de responder.

Por otra parte, la posición del Estado es que los proyectos ferroviarios, por su alto costo, debiesen financiarse principalmente de manera privada, no entregando mayores aportes que los que se entregan a la vialidad rodoviaria. De esta manera, se observan pocas posibilidades para que un inversionista privado quiera invertir en un proyecto que se plantea años plazo, como sería un proyecto de infraestructura y desarrollo territorial equilibrado, ya que el privado sólo visualiza la rentabilidad del proyecto con los datos económicos actuales o extrapolados para su propio negocio, mientras que proyectos de infraestructura ferroviaria debiese ver otro tipo de rentabilidades como la social y económicas que se vinculen a otros “temas” en la región y su territorio.

Así se observa que el aparato central mediante sus sectores es parte de la problemática para desarrollar un plan de ordenamiento regional acorde con el desarrollo necesario de la infraestructura, y ésta a manos del sistema concesiones dificulta aún más la relación de cooperación que debiese existir entre estas entes gubernamentales.

Quizás una opción para mejorar dicha situación sería subdividir la cartera de concesiones por región, que en vez de por tipo de infraestructura, y estipular que todo proyecto debe estar vinculado y respaldado por las visiones estratégicas de las regiones y si esta no estuviese vigente o actualizada, firmar acuerdos y compromisos de que dichos proyectos serán considerados dentro de las siguientes ERD, PROT o sus modificaciones.

6. bibliografía

▪ *libros*

- A.A.V.V. . Observatorio de Ciudades UC y Grupo BBVA. Chile. Santiago, Chile. 2008. 123 p. ISBN: 978-956-14-1004-6
- ARENAS, Federico, De Mattos, C. y Hidalgo, R. *Chile: del país Urbano al país Metropolitano*. Santiago. SERIE GEOlibros Nº 12. Colección EURE-Libros. 2009. 469 p. ISBN Nº 978-956-14-1054-1
- HILDENBRAND S., A. *Política de Ordenación del Territorio en Europa*. Universidad de Sevilla y Consejería de Obras Públicas y Transportes, Nº 8, Colección KORA, Sevilla. 1996. 541 p. ISBN: 84-472-0315-8
- MIRALLES-GUASCH, C. *Ciudad y transporte. El binomio imperfecto*. Barcelona. Ariel, S.A., Ariel Geografía. 2002. 250 p.
- SASSEN, Saskia. *Los Espectros de la Globalización*. Edición en español Fondo de Cultura Económica de Argentina, S.A. 2003. ISBN: 950-557-586-6
- PUJADAS Rubies, Romà. Jaume Font. *Ordenación y Planificación Territorial*. Ed. Síntesis, DL 1998. Madrid Colección Espacios y sociedades. Serie mayor ; 8 . ISBN 84-7738-461-4
- GALETOVIC, A. *Santiago: dónde estamos y hacia dónde vamos*. Centro de Estudios Públicos. Santiago, Chile. 2006. 579 p. ISBN: 956-7015-39-2
- ALLIENDE, María Piedad. *La Historia del Ferrocarril en Chile*, Pehuén Editores, 1993, p. 35. ISBN: 9561602687

▪ *artículos en libros*

- Appiah, K. Anthony. Prólogo. En: Sassen, Saskia. "Los Espectros de la Globalización". Edición en español Fondo de Cultura Económica de Argentina S.A. 2003. ISBN: 950-557-586-6
- MUGA, E.; Rivas, M. *Mutaciones y Cambios en la estructura Urbana del Área Metropolitana de Valparaíso*. En: Arenas, Federico, De Mattos, C. y Hidalgo, R. Chile: del país urbano al País Metropolitano. Primera Edición 2009. Instituto de geografía e Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales Pontificia Universidad Católica de Chile. SERIE GEOlibros Nº12 2009. pp. 201-221

▪ *artículos de revistas*

- HOFFMANN, J. *El potencial de los puertos pivotes en la costa del Pacífico Sudamericano*. En: Revista de la Cepal [en línea]. Nº 71. Ago 2000. [Fecha de consulta: 15 Agotso 2012]. Disponible en: <http://biblioteca.ues.edu.sv/revistas/18700438-7.pdf>
- LLANCAR, C. Descentralización: *La Experiencia Chilena, un Estudio sobre los Gobiernos Regionales*. En: Tékhne - Revista de Estudios Politécnicos. [en línea]. 2009 Vol. VII, nº 11. ISSN:1645-9911. [Fecha de consulta: 15 Agotso 2012] Disponible en: <http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/pdf/tek/n11/n11a08.pdf>
- MALLEA, M. *Ordenamiento Territorial y la Dimensión Ambiental de los Instrumentos de Planificación en Chile*. Asociación Chilena de Derecho Ambiental (ACHIDAM). En: Ecosostenible. [en línea]. Nº. 40, 2008 , Págs. 40-51. ISSN 1699-3942. [Fecha de consulta: 15 Agotso 2012] Disponible en: <http://www.achidam.cl/documentos/OT%20y%20dimension%20ambiental%20de%20los%20IPT.pdf>

MARTNER, C. *El puerto y la vinculación entre lo local y lo global*. En: EURE. Santiago [en línea]. 1999, Vol 25, Nº.75 [citado 2012-09-08], pp. 103-120. ISSN: 0250-7161. [Fecha de consulta: 15 Agotso 2012]. Disponible en:

http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71611999007500005&lng=es&nrm=iso

RUFÍAN, D. *Políticas de concesión vial: análisis de las experiencias de Chile, Colombia y Perú*. En: SERIE Gestión Pública. [en línea]. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Nº16. Enero 2002. ISBN: 92-1-321993-8. [Fecha de consulta: 15 Agotso 2012]. Disponible en:

<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/9751/sqp16.pdf>

ZOIDO N., F. *Geografía y Ordenación del Territorio*. En: Revista ÍBER, Didáctica de las Ciencias Sociales. [en línea]. Nº 16. Abril 1998. Nuevas fronteras de los contenidos geográficos, p. 19-31. [Fecha de consulta: 15 Agotso 2012] Disponible en <<http://iber.grao.com/revistas/iber/016-nuevas-fronteras-de-los-contenidos-geograficos/geografia-y-ordenacion-del-territorio> o <http://www.ub.edu/geocrit/sv-77.htm>>

▪ *tesis doctorales*

PAVEZ, M. *Vialidad y Transporte en la Metrópoli de Santiago 1950-1979: concepto y estrategia de ordenación del territorio en el marco de la Planificación Urbana y Regional por el Estado de Chile*. Tesis Doctoral, UPM. En: Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio. Escuela Técnica Superior de Arquitectura. Diciembre 2006. (Biblioteca UPM disponible en <http://oa.upm.es/452/>)

GAETE, H. *Hacia un Modelo de Administración del Urbanismo para Ciudades Intermedias. El Caso del Gran Concepción en la Región del Bío-Bío, Chile*. Tesis Doctoral, UPC. En: Gestión y Valoración Urbana. Dpto. de Construcciones Arquitectónicas. 2005. Disponible en: <http://www.tdx.cat/handle/10803/6117>

▪ *documentos de conferencias internacionales*

CONSEJO DE EUROPA. *Carta Europea de Ordenación del Territorio*. En: Conferencia de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio. Torremolinos, España. 20 de mayo de 1983. 7 p. Disponible en:

http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/cemat/VersionCharte/Default_en.asp

ESCOBAR, L. *Globalización de los mercados internacionales y su impacto en la demanda por transporte en la región*. Informe Final en Español. En: Seminario Interamericano de Infraestructura de Transporte Como Factor de Integración. Organización de los Estados Americanos. Departamento de Desarrollo Regional y Medio Ambiente. Secretaria Ejecutiva para Asuntos Económicos y Sociales Organización de los Estados Americanos. Washington, D.C. 1995 Disponible en:

<http://www.oas.org/dsd/publications/unit/oea33s/ch31.htm#TopOfPage>

FERNÁNDEZ, R. *Globalización, Territorio y Población. El impacto de la "europeización"-mundialización sobre el espacio español*. En: VII Jornadas de Economía Crítica. Noviembre 1999, Madrid. Disponible en:

<http://www.ucm.es/info/ec/jec7/pdf/com1-7.pdf>

- **informes técnicos**

FERRANDO, A. *Globalización Comercio y Transporte Marítimo*. Instituto de Estrategia Internacional. Cámara de Exportadores de la República Argentina. Nov. 2010. Disponible en:

http://www.cera.org.ar/new-site/contenidos_o.php?language=es&&&p_seccion_sup_id=291&PHPSESSID=9634bf3ddc736a47853b8a65cfb355b9&PHPSESSID=9634bf3ddc736a47853b8a65cfb355b9&PHPSESSID=9634bf3ddc736a47853b8a65cfb355b9&PHPSESSID=9634bf3ddc736a47853b8a65cfb355b9

LIBRA y SECTRA. *Estudio de Diagnóstico del Modo de Transporte Ferroviario*. Santiago, Chile. 2007. 207 p. Disponible en: <http://www.subtrans.gob.cl/upload/estudios/DiagnosticoFerroviario-IF.pdf>

TORO, J. *Experiencia Chilena en Concesiones y Asociaciones Público-privadas para el desarrollo de Infraestructura y la provisión de Servicios Públicos*. Informe Final. Diciembre PIAPPPEM (Programa para el Impulso de las Asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos.) Santiago de Chile. 2009. Disponible en: <http://www.piappem.org/file.php?id=225>

BID, Dic. 2000, Un Nuevo Impulso a la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur. Depto. de Integración y Programa Regionales, Depto. Regional de Operaciones 1 y Depto. Regional de Operaciones 3. Disponible en:

<http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/Un%20Nuevo%20Impulso%20a%20la%20Integracion%20de%20la%20Infraestructura.pdf>

- **prensa**

FLORES, M. Avanzando hacia un Chile descentralizado. *El Mercurio*, 12 Septiembre 2011. Disponible en: <http://diario.elmercurio.com/detalle/index.asp?id=%7B25463c26-6e7c-4dbd-807f-a2e79dca83fb%7D>

KLOTZ, M, Política de Desarrollo Urbano. *El Mercurio*. 29 Abril 2012, Disponible en: <http://blogs.elmercurio.com/columnasycartas/2012/04/29/politica-de-desarrollo-urbano.asp>

- **normas, leyes y documentos gubernamentales**

AGENCIA de Cooperación Técnica Alemana (GTZ), GORE, y Universidad de Chile. *Bases para el Ordenamiento Territorial Ambientalmente Sustentable de la Región Metropolitana de Santiago*. GORE. Informe Final. Dic. 2005

BIBLIOTECA del Congreso Nacional de Chile. *Historia de la Ley No 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional*. Santiago. Chile, 11 de noviembre, 1992. Disponible en: http://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&ved=0CEAQFjAE&url=http%3A%2F%2Fwww.bcn.cl%2Fobtienearchivo%3Fid%3Drecursoslegales%2F10221.3%2F36446%2F1%2FHL20537.pdf&ei=yVFTUK9oiZeFB6u9gPAJ&usq=AFQjCNE0xl_Ls0DyGauPZjG_VEi6wZO3Hq

GORE; Universidad Católica de Chile. *Actualización Estrategia de Desarrollo Regional Santiago 2010*. Santiago, Chile. 2006. Disponible en: http://fndr.gorerm.cl/intranet/archivos/EDR_2010.pdf

MINISTERIO Secretaría General de la Presidencia (Chile). *Ley Nº 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado*. Santiago, Chile, 2001. Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=191865>

MINVU (Chile). *Ley General de Urbanismo y Construcciones*. Of 1975: Santiago, Chile, 11 de Junio del 2012. Disponible en: http://www.minvu.cl/opensite_20070404173759.aspx

MINVU (Chile). *Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones*. Of 1992: Santiago, Chile, 13 de Diciembre del 2011. Disponible en: < http://www.minvu.cl/opensite_20070404173759.aspx>

MINVU (Chile). *Actualización Plan Regulado Metropolitano de Santiago*. Memoria Explicativa Santiago, Chile. Dic. 2008. <Disponible en: http://www.minvu.cl/opensite_20080421111026.aspx>

MOP. *Coordinación de Concesiones. Presentación de Proyecto "Conexión Ferroviaria Santiago-V Región*. Santiago, Chile. 2010.

SEREMI MINVU- SEREX. *Informe Análisis y Diagnóstico PRDU*. Región Metropolitana de Santiago Etapa 4. Nov. 2005. Disponible en: < <http://www.minvu.cl>>

SUBDERE (Chile). *Ley N° 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional*. Santiago, Chile. Of: 1992, Santiago, Chile. 2005. Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=243771>

SUBDERE (Chile). *Ley N° 20.390 de Reforma Constitucional en materia de Gobierno y Administración Regional*. Santiago, Chile. 28 de octubre de 2009. Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1007453>

SUBDERE, CEPAL. *Plan Regional de Ordenamiento Territorial: Contenido y Procedimientos*. División de Políticas y Estudios. Santiago. Abril 2011. Disponible en: http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articles-83896_recurso_1_1.pdf

ORGANIZATION of American States. *Democracy for peace, security, and development*. 1995. Disponible en: <http://www.oas.org/dsd/publications/unit/oea33s/ch32.htm>

▪ *páginas web constitucionales consultadas*

MOP. Coordinación de Concesiones de Obras Públicas. <www.concesiones.cl>

MINVU. www.minvu.cl

SUBDERE. www.subdere.cl

▪ *otras páginas web consultadas*

COLABORADORES de Wikipedia. Globalización [en línea]. Wikipedia, La enciclopedia libre, 2012 [fecha de consulta: 8 de septiembre del 2012]. Disponible en <http://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Globalizaci%C3%B3n&oldid=56565117>, <http://es.wikipedia.org/wiki/Valpara%C3%ADso>

DICCIONARIO de la Lengua Española. Real Academia Española. Vigésima Segunda Edición. Disponible en: http://buscon.rae.es/drae/?type=3&val=globalización&val_aux=&origen=REDRAE

PLATAFORMA URBANA. *Porque debiera existir un tren con destino Santiago-Valparaíso. Chile*. 2012. Disponible en: <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2012/02/01/%C2%BFpor-que-debiera-existir-un-tren-con-destino-santiago-valparaiso/>